

Royaume du Maroc

Ministère de l'Education Nationale, de la Formation
Professionnelle, de l'Enseignement Supérieur et de la
Recherche Scientifique

Université Sidi Mohamed Ben Abdellah

Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales – Fès



المملكة المغربية

وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي
والبحث العلمي

جامعة سيدي محمد بن عبد الله

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - فاس

Centre des études doctorales :

Sciences Economiques et Gestion

Laboratoire de recherche :

Laboratoire de Coordination des Etudes et de
Recherche en Analyse et Prévision Economiques.

Thèse pour l'obtention du Doctorat

en Sciences Economiques et Gestion

Sous le thème :

L'EVALUATION ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE DE L'ACTION PUBLIQUE

Présentée et soutenue par :

Amine ASSOUAL

Sous la direction des professeurs :

Pr. Brahim BELGAID

Pr. Abderrazak EL HIRI

Membre de Jury :

Pr. Abderrazak EL HIRI

PES FSJES – FES, Président

Pr. Brahim BELGAID

EX-PES FSJES – FES, Suffragant

Pr. Mohamed M'HAMDI

PES FSJES – FES, Suffragant

Pr. Mohammed ABDELLAOUI

PES FSJES – FES, Suffragant

Pr. Abdelilah EL ATTAR

PES FSJES – OUJDA, Suffragant

Pr. Bouchra BENYACOUB

PH FSJES – FES, Suffragante

*L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans cette thèse : ces opinions doivent être
considérées comme propres à leur auteur.*

A la mémoire de mon père,

A ma mère,

A mes sœurs et frères, ma femme et mon fils

A ma grande famille,

A mes amis...

REMERCIEMENTS

Mon premier mot de remerciement est adressé à mon cher professeur Monsieur Brahim BELGAID, à qui je tiens à exprimer ma profonde gratitude. En m'acceptant parmi ses doctorants il m'a permis de profiter de son soutien et de son encadrement, merci cher professeur pour votre confiance, vos suggestions et surtout pour votre disponibilité dont j'ai pu bénéficier tout au long des années de mon cursus universitaire, je me rappelle de mes cours d'épistémologie, de comptabilité analytique et de gestion financière. Je me rappelle aussi de votre encadrement en troisième cycle « Audit et Contrôle », encore merci.

Je tiens aussi à remercier mon directeur de thèse, le professeur Abderrazak EL HIRI pour tout le soutien qu'il a bien voulu m'apporter pour achever mon travail de recherche, pour son encouragement et pour sa confiance en ma personne. Merci beaucoup d'avoir accepté de terminer avec moi ce travail.

Ma reconnaissance va à mon université, à sa tête son président, ses doyens et ses professeurs sans oublier tout le personnel qui y travail, qui ont toujours essayé de faire de leur mieux pour que les étudiants se procurent les conditions nécessaires à la poursuite des études.

Je souhaite également remercier mes chers amis Mohammed HAROUCH et Rashyd ZAABOUL, avec qui j'ai déjà partagé un travail sur les indicateurs de performances retenus dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire, ainsi que monsieur Omar LATFI pour son aide et ses conseils concernant l'élaboration des indicateurs du département de la Santé.

Enfin, mes vifs remerciements aux professeurs qui ont accepté de prendre en charge la lecture et la critique de mon modeste travail.

Mes remerciements seraient inachevés sans rappeler ma profonde reconnaissance à mon pays le Maroc.

Résumé

L'intégration de la performance dans le cadre de la gestion publique est un thème d'actualité, qui jouit d'un intérêt croissant de la part de beaucoup de pays à travers le monde. Les responsables publics se trouvent de nos jours astreints à orienter le pilotage des organisations à leur charge vers les résultats. Satisfaire les usagers des services publics, implique la réponse à des besoins, tendant à être illimités, par la mobilisation de ressources par essence limitées. Un tel dilemme nous pousse à dire que la solution, pour parvenir à satisfaire les usagers, réside dans l'optimisation des ressources publiques, vu que l'option pour davantage de ressources n'est pas toujours évidente, spécialement dans les situations de crise. Au Maroc, comme dans d'autres pays, l'intégration de la performance dans le secteur public en vue d'une meilleure utilisation de l'argent public, est un chantier qui s'impose et passe par l'adoption d'une approche budgétaire axée sur les résultats. Dans le cadre de notre travail nous avons essayé de discuter, de manière critique, le processus d'intégration de la performance, dans la perspective de mettre le doigt sur les pistes d'améliorations potentiels, et partant enrichir le débat sur la pratique de la performance dans le secteur public au Maroc.

Mots clefs : Performance, secteur public, réforme budgétaire, globalisation des crédits, évaluation et mesure, nouvelle gestion publique, indicateurs de performance.

Sommaire

Remerciements	III
Résumé-Mots clefs	IV
Sommaire	V
Liste des Abréviations	VII
INTRODUCTION	2
I. Présentation du contexte de la recherche.	3
II. Objet de la problématique ; de quoi s'agit-il ?	5
III. Objectif du travail : pourquoi traiter la question de l'évaluation et la mesure de la performance dans le secteur public.	8
IV. Positionnement épistémologique de la recherche.	13
Première partie : La performance dans le secteur public ; état, évolution de la notion et voies d'intégration	25
Chapitre 1 : Caractérisation du secteur public	27
Section 1. Particularisme du secteur public	29
Section 2. Conséquences du particularisme du secteur public sur la recherche de la performance de l'action publique	38
Chapitre 2 : Evolution de la performance public	48
Section.1 Evolution de la notion de performance dans la pensée économique ; essaie de repérage des origines d'une notion	50
Section 2. Les modèles de mesures de la performance	78
Chapitre 3 : Expériences d'intégration de la performance dans le secteur public ; cas des pays réformateurs	90
Section 1 : L'expérience nord américaine	92
Section 2. L'expérience anglaise	101
Section 3. L'expérience française	107
Deuxième partie : L'intégration de la performance dans le secteur public au Maroc	121
Chapitre 1 : Secteur public et intégration de la performance au Maroc	125
Section 1. Aperçu sur le secteur public au Maroc	127
Section 2. Réformes budgétaires et intégration de la performance	140
Chapitre 2 : Etat des lieux des mesures de performances retenues dans le cadre de la globalisation des crédits	157

Section 1. Problèmes de la multiplicité des indicateurs	159
Section 2. Problèmes de non qualité des indicateurs	164
Section 3. Analyse des anomalies inhérentes à l'élaboration des indicateurs chiffrés actuels	168
 Chapitre 3 : Pistes d'amélioration et enjeux de l'intégration de la performance dans le secteur public	 173
Section 1. L'amélioration de la qualité des indicateurs de mesure	176
Section 2. Les conditions nécessaires pour la mise sur pied d'un dispositif de performance	197
 CONCLUSION	 214
1. Résultats de la recherche :	216
2. Perspectives de la recherche :	218
 Bibliographie	 220
Liste des figures	227
Liste des tableaux	228
Liste des graphes	230
Annexes	231
Table des matières	251

Liste des abréviations :

BBZ : Budget Base Zero

CDMT : Cadre de Dépense à Moyen et Terme

CFOA : Chief Financial Officer Act

CFO : Chief Financial Officer

COM : Contrat Objectifs Moyens

DPO : Direction Par Objectifs

FMI : Financial Management Initiative

GAO : Government Accountability Office

GPRA : Government Performance and Results Act

JO : Journal Officiel

OCDE : Organisation de Coopération et de Développement Économiques

OP : Organisation Publique

PDRES : Plan Régional de Développement de l'Economie Sociale

PLF : Projet de Loi de Finances

PLR : Projet de loi de Règlement

PME : Petites et Moyennes Entreprises

PPBS : Planning, Programming, Budgeting System

NABAR : Nouvelle Approche Budgétaire Axée sur les Résultats

NGP : Nouvelle Gestion Publique

NPM : New Public Management

PEMS : Program Expenditure Management System

SCT : Secrétariat du Conseil du trésor

TOFT : Tableau des Opérations Financières du Trésor

INTRODUCTION

I. Présentation du contexte de la recherche.

A l'heure des grands chantiers, le Maroc connaît une dynamique sans précédent qui concerne les différents secteurs de l'économie nationale. Les multiples stratégies entamées jusqu'à présent, sur les niveaux sectoriel et/ou transversal, imposent à notre Etat de se soucier de plus en plus de la manière à partir de laquelle sont pensées, mises en œuvre et évaluées les différentes actions publiques. A cet effet, la modernisation de l'administration publique se présente comme un impératif afin d'assurer une flexibilité beaucoup plus poussée des procédures de contrôle, une organisation des structures favorisant une répartition rationnelle des tâches et contribuant à un contrôle à moindre coût et une performance garantissant une bonne gestion de la dépense publique.

Dans cette optique, plusieurs mesures ont vu le jour afin de consolider les orientations réformatrices en matière de gestion des deniers publics. C'est ainsi que le Ministère de l'Economie et des Finances, a initié à partir de 2002, une nouvelle approche basée sur les résultats appelée « La Nouvelle Approche Budgétaire Axée sur les Résultats (NABAR) ». Cette approche se base sur plusieurs axes parmi lesquels on peut citer :

- le cadre des dépenses à moyen terme CDMT : qui représente une vision intégrée des dépenses dans un cadre de prévisions pluriannuelles, ce cadre opte pour une évolution de la présentation budgétaire en adoptant des actions stratégiques pluriannuelles glissantes ;
- la déconcentration budgétaire a pris, à son tour, une place dans la réforme de la gestion budgétaire axée sur les résultats puisqu'elle a donné du poids aux budgets accordés aux services déconcentrés grâce au principe de contractualisation. Il s'agit de Contrats-Objectifs-Moyens (COM) établis entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés, selon lesquelles les premières fournissent les moyens financiers, humains et logistiques aux seconds qui s'engagent à réaliser les objectifs prédéfinis mesurables par des indicateurs de performance. La contractualisation introduit une philosophie nouvelle dans la gestion entre l'administration centrale et les services déconcentrés, se traduisant par plus d'autonomie aux services gestionnaires avec une déconcentration budgétaire. La réussite de cette démarche impose un suivi permanent de la gestion des services déconcentrés à travers un système de contrôle de gestion. Les services déconcentrés sont tenus d'élaborer des rapports sur leurs réalisations compte tenu des moyens qui ont été mis à leur disposition ;
- une autre nouveauté a été adoptée dans le cadre de la Nouvelle Approche Budgétaire, il s'agit de la globalisation des crédits ; c'est un procédé qui tend à améliorer

l'efficacité de la dépense publique en l'orientant vers une logique de performance. Elle fournit une plus grande autonomie aux ordonnateurs par la suppression du visa préalable de la Direction du Budget sur les virements des crédits entre les lignes dans un même paragraphe de la nomenclature budgétaire. C'est une mesure qui devrait permettre une meilleure programmation, exécution et contrôle de la dépense publique dans un cadre de simplification des procédures budgétaires. Les gestionnaires sont amenés à concevoir et élaborer des indicateurs chiffrés qui permettent de suivre leurs réalisations et d'élaborer à la fin de chaque exercice un rapport sur les résultats de leurs programmes.

L'ensemble de ces mesures ne fait que démontrer la nécessité de se doter d'outils adéquats pour l'évaluation des différentes actions menées. En relation avec le contexte interne marqué par les réformes, il y a lieu de signaler le poids de certains phénomènes financiers et économiques, telle que la dernière crise économique dont les effets pèsent encore sur les économies des différents pays de par le monde. Depuis la fin 2007, les manifestations d'une crise économique généralisée à l'ensemble des secteurs et des pays, se sont mises à s'installer progressivement, directement et/ou indirectement, pour aggraver davantage les déficits publics et les dettes souveraines, annonçant ainsi la nécessité d'adopter des plans de secours pour sortir de la crise ou, pour le moins, « amortir » ses retombées.

Dans de telles circonstances, les mesures entreprises par les Etats prennent de l'importance et la dimension budgétaire devient l'instrument majeur entre les mains des Etats pour assurer la soutenabilité du cadre macroéconomique. En effet, la croissance économique mondiale dépend des efforts déployés par les différents Etats, essentiellement en matière de dynamisation du commerce international, de compression des dépenses publiques et d'investissement. Bien entendu, l'efficacité des mesures entreprises est l'élément qui fait la différence en matière d'atténuation de l'impact de la crise sur les économies. De manière manifeste les effets de la dernière crise économique, au début financière, ont été plus pesants sur des pays par rapport à d'autres.

Au regard de l'ensemble de ces considérations, l'action publique requiert donc une importance capitale dans la mesure où elle est, d'une part, l'instrument d'intervention des pouvoirs publics, et est, d'autre part, financée par l'argent public, argent rare qu'il convient de dépenser rationnellement. Cet argent public émanent essentiellement des prélèvements obligatoires opérés par l'Etat, mais peut aussi émaner de sources externes, notamment, en provenance de bailleurs de fonds étrangers (la Banque Mondiale, la Banque Africaine de

Développement, l'Union Européenne,...). Dans les deux cas de financement la justification de la mobilisation de l'argent public est un exercice qui s'impose au moins pour deux raisons :

Tout d'abord, la reddition des comptes est une obligation qui rentre dans le cadre de l'exercice de la démocratie : les responsables publics sont « mandatés »¹ du peuple, ils jouissent des pouvoirs les plus étendus pour mobiliser l'argent public pour le service de l'intérêt général, l'argent public doit donc générer une contrepartie chaque fois qu'il est mobilisé ;

Ensuite, questionner les résultats de sa gestion est une condition de performance qui doit s'imposer à tout processus de gestion quel qu'il soit.

A cet égard, l'évaluation et la mesure de la performance de l'action publique est une nécessité pour :

- préciser les résultats de sa gestion ;
- expliquer les causes de ses résultats ;
- évaluer les résultats de son action ;
- proposer les actions à éviter ;
- proposer les pistes d'amélioration.

II. Objet de la problématique ; de quoi s'agit-il ?

En des termes simples, l'objet de ce travail de recherche est de traiter la question de l'évaluation et la mesure de la performance de l'action publique. Dans le présent travail nous apportons des éclairages sur la notion de performance dans le secteur public, son évaluation et sa mesure à travers les critères de mesure de la performance et des indicateurs de performance. Nous discutons aussi les mesures adoptées pour l'opérationnalisation de la performance dans le cadre de la gestion publique.

Dans ce sens, certaines notions méritent, à ce niveau, d'être introduites. Il s'agit notamment de :

a. L'action publique :

La définition précise des éléments de l'action publique (objectifs, moyens, résultats, indicateurs,...), pourrait permettre la connaissance des sources de sa performance, mais aussi de son échec. Ce qui consiste à dire, d'emblée, que la reconnaissance du caractère spécial de l'action publique, qu'il convient de dissocier de l'action privée, s'avère importante pour la

¹ Par là nous entendons mandatés au sens large, c'est-à-dire responsables élus et nommés.

définition des conditions de son succès, de ses résultats et de son impact, car l'« *Une des difficultés de l'évaluation a longtemps été l'opacité des objectifs poursuivis, qui rendait nécessaire une archéologie administrative pour en repérer des éléments à travers les débats parlementaires, les circulaires et l'empilement des dispositifs et de micro décisions opérationnelles tenant lieu de politiques dans un univers public truffé de contradictions* »².

En se basant sur les éléments caractéristiques de l'action, on pourra dès lors, se construire une idée sur ce que doit donner la mise en œuvre de l'action publique, et de surcroît définir les critères de sa performance (efficacité, efficience, économie, ...), des critères dont la définition n'est pas toujours évidente³.

b. La notion de performance :

La notion de performance renvoie à celle du dépassement. Dans un contexte de rivalité, une entité performante serait donc celle qui réalise un avancement par rapport aux autres. De ce fait, résultat et performance sont confondus. D'un autre point de vue, la performance traduit aussi le parcours réalisé. Cette acception présente la performance comme une démarche que se donne chaque organisation pour contribuer à l'efficacité d'un tout. La performance n'est donc pas le résultat, mais plutôt elle en est un des facteurs à analyser pour savoir en quoi ils ont contribué au résultat.

Dans ces deux acceptions de la performance, la notion de résultats apparaît pour nous rappeler que la quête de performance équivaut à l'orientation de la gestion vers les résultats. D'ores et déjà, on peut avancer que la notion de finalisation est une condition *sine qua non* pour la recherche de la performance.

c. La nécessité d'évaluer la performance de l'action publique :

L'évaluation de la performance de l'action publique n'est pas une préoccupation récente des différents acteurs concernés par la gestion de la chose publique. En fait, les questions autour de la régularité, l'efficacité et la pertinence des actions menées par les organismes en charge de la gestion publique, étaient à l'origine même du développement des disciplines de contrôle et d'audit dans la sphère publique, dans le but de donner plus de transparence à un champ, qui par nature revêt une grande complexité.

² Fouquet (A.), *"L'évaluation des politiques publiques ; concepts et enjeux"*. In Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique ; une perspective internationale, sous la direction de Trosa (S.), Paris, IGPDE, p.27, 2009.

³ Par opposition au secteur privé où les indicateurs de rentabilité donnent des résultats satisfaisants.

Cependant, l'importance accordée à l'évaluation de la performance, ce qu'on peut appeler sa « visibilité » varie d'un contexte à un autre. L'évaluation des actions publiques dans les différents secteurs socio-économiques, devient plus pressante, précisément, dans les contextes de crise. En effet, dans le contexte actuel marqué par une fragilité des économies mondiales, la dépense publique devient une variable clef dans les scénarios de gestion des crises, qui sont plus ou moins limités, relance ou austérité. Mais, quel que soit le scénario choisi, l'optimisation de la dépense publique, souvent par compression, s'impose et la pertinence des choix publics prend une importance croissante, et l'établissement d'une échelle de priorité des actions devient nécessaire.

d. La mesure de la performance :

La mesure de la performance est au cœur des politiques publiques et bien sûr au cœur des préoccupations de l'Etat et des collectivités territoriales, alors qu'on peut dire qu'elle est déjà connue des établissements publics, ou tout du moins ceux à vocation industrielle et commerciale. Elle s'inscrit naturellement dans les directives et les nouvelles politiques de développement durable, basées sur de nouveaux modes de gouvernance. Au centre des politiques actuelles se place alors le passage à une logique basée sur les résultats avec tous ce qu'il engendre comme questions.

La mesure apparaît dans tous les rapports des instances internationales pour rappeler, à chaque fois, aux Etats leurs positions respectives dans différents domaines. La tendance à la quantification est donc une tendance mondiale, favorisée par la capacité des chiffres à convaincre et à décrire les réalités.

e. Les critères de mesure de la performance :

Les critères de performance comme l'efficacité, l'effectivité, l'efficience et l'économie⁴ fournissent des réponses adéquates aux soucis des managers du secteur privé, pour le secteur public ils restent incapables⁵ d'expliquer la performance de l'action publique, et d'autres critères, comme la pertinence et l'adéquation⁶, sont requis pour donner plus de clarté. En fait, « *Evaluer, ce n'est pas seulement faire une étude, c'est apprécier la valeur de l'action publique. Or les jugements de valeur dépendent des valeurs que l'on porte et de leur*

⁴ Encore éthique et écologie pour intégrer les niveaux gouvernance et développement durable.

⁵ Sans pour autant dire inutiles.

⁶ Pertinence des choix et adéquation entre moyens et objectifs poursuivis.

hiérarchie. C'est pourquoi une évaluation bien menée commence par s'interroger sur les questions que se posent les diverses parties prenantes à l'action sous revue, et tenter d'y répondre au mieux par des rapports nouveaux de connaissance »⁷.

L'analyse et la mesure de la performance n'est donc pas une tâche aisée. Elle passe par la mise en place d'indicateurs adéquats capables de refléter la contribution aux résultats des différents facteurs combinés. On distingue communément plusieurs critères traditionnels d'évaluation de la performance:

- la cohérence : les différents objectifs sont-ils cohérents entre eux ? Les moyens juridiques, humains et financiers mis en place (dans la conception et la mise en œuvre) sont-ils adaptés à ces objectifs ?
- l'efficacité : dans quelle mesure les effets propres de la politique sont-ils conformes à ces objectifs ?
- l'efficience : les ressources financières mobilisées par la politique ont-elles été bien utilisées ? Les résultats de la politique sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?
- l'impact : quelles sont les conséquences globales de la politique pour la société ? Ces conséquences sont-elles bénéfiques ?
- la pertinence : une politique se justifie très généralement par l'identification d'un « problème de société » auquel les pouvoirs publics se sentent tenus de faire face. Une politique sera dite pertinente si ses objectifs explicites sont adaptés à la nature du (des) problème(s) qu'elle est censée résoudre ou prendre en charge.
- l'effectivité : elle concerne la mise en œuvre des différentes mesures ou actions d'un programme : Qu'est-ce qui a été réalisé ou non ? Qu'est-ce qui a été financé ou pas ? Par Qui ? Dans quel domaine ?, etc.

Le problème à ce niveau réside dans la difficulté à trouver des indicateurs à même de qualifier des critères comme la pertinence, l'adéquation, la confiance ou encore la cohérence.

III. Objectif du travail : pourquoi traiter la question de l'évaluation et la mesure de la performance dans le secteur public.

Après rappel des notions qui entourent notre travail de recherche, et tout en reconnaissant l'importance de s'inscrire dans une gestion orientée vers la performance, notre objectif est de montrer que l'évaluation et la mesure de la performance de l'action publique est un exercice délicat, qui ne peut être résolu en recourant de manière aveugle au secteur

⁷ Fouquet, (A.), *Op. Cit.* , p. 29.

privé comme référence. Les prescriptions de la nouvelle gestion publique, courant en vogue depuis les années 1970, qui a pris naissance à partir des critiques de l'Etat-providence et son modèle d'organisation dit « bureaucratique »⁸, font du secteur privé une référence en matière de performance. Pour les partisans de la nouvelle gestion publique, il s'agit de faire usage des cadres d'analyse et méthodes du secteur privé pour arriver à inscrire l'action publique dans un cadre de performance ; en dehors de la référence au secteur privé, le secteur public ne peut aspirer à la performance.

Un tel courant qui s'affiche comme révolutionnaire en matière d'introduction de la performance dans le secteur public⁹, reconnaît la supériorité, sans contestation, du secteur privé, et considère la bureaucratie comme un synonyme de rigidité et non pas un mode d'organisation comme le voulait son ingénieur Max Weber. Il préconise donc de penser la performance et l'évaluation des performances dans le secteur public par référence au secteur privé. Suivant cette conception, l'organisation publique ne peut pas former un vecteur de performance, c'est pour une telle raison qu'il est assez fréquent de rencontrer dans les prescriptions de la nouvelle gestion publique des mesures qui visent à contourner les structures publiques, comme la privatisation, la création des agences ou encore la diminution du nombre des organismes publics.

De notre part, nous disons que le secteur public, loin de la supériorité présumée du secteur privé, est un domaine de gestion à part entière, qui a des caractéristiques propres qu'il convient de prendre en considération en matière de gestion. L'intégration de la performance dans la gestion des organisations publiques doit, à notre sens, partir de l'analyse des caractéristiques du secteur et de la gestion publics. Tout en rejetant la supériorité absolue du secteur privé, nous pouvons dire que l'influence mutuelle entre secteurs public et privé est toujours possible, moyennant, toutefois, des adaptations. Dans cet esprit, nous relativisons la référence pure et simple au secteur privé et traçons le fil conducteur de notre raisonnement qui s'enchaîne ainsi :

⁸« La notion de Nouvelle Gestion publique est l'une des croyances fortes des réformateurs de l'Etat-providence. Elle impose une manière de voir le monde des Etats-Providence et des solutions présentées comme naturellement supérieures aux solutions traditionnelles ».
Cf. Merrien (F.X.), *"La Nouvelle gestion publique : un concept mythique"*, Lien Social et Politiques, n° 41, (1999), p.102.

⁹ Cf. Hood (C.), *"A public management for all seasons?"*. Public Administration Vol.69 N°1, Spring (1991). p.3, et suivantes.

a. La recherche de la performance passe par la finalisation de l'action : l'orientation vers la performance renvoie à dire orientation de la gestion vers les résultats, la notion de finalité constitue alors, une condition de bonne gestion. En l'absence des finalités la recherche de la performance devient difficile voire impossible, dans la mesure où toute logique d'action délibérée n'est légitime qu'au vu de ses objectifs explicités ;

b. L'intégration de la performance doit se faire en tenant compte des caractéristiques du domaine auquel elle sera appliquée. De ce fait, l'intégration de la performance dans le cadre du secteur public passe par l'analyse des caractéristiques propres au secteur ;

c. L'intégration et l'évaluation de la performance est un processus qui nécessite la mise en place d'un cadre conceptuel d'action adapté à la gestion publique, retraçant les hypothèses de fonctionnement et les liens de causalité entre les objectifs, les variables d'action et les moyens ;

d. L'évaluation et la mesure de la performance, renvoie souvent en faisant référence au secteur privé, à la lecture, entre autres, de l'efficacité et de l'efficience comme les premiers critères de performance. A ce niveau, notre position par rapport à l'emploi de ces critères consiste à dire que la prise en compte des caractéristiques du secteur public limite considérablement l'adoption de la logique du secteur privé en matière d'évaluation et de mesure de la performance, notamment en ce qui concerne l'emploi de critères de performance comme l'efficacité et l'efficience.

Insistons ici sur le fait que ce ne sont pas les prescriptions de la nouvelle gestion publique qui constitue le problème, mais c'est plutôt la référence à ce courant en matière d'évaluation de la performance. Suivant les développements faits dans le cadre de la nouvelle gestion publique en matière d'évaluation de la performance, une attention particulière est accordée aux critères de l'efficacité et de l'efficience. Le critère de l'efficacité renvoie à la confrontation des objectifs prévisionnels et des réalisations, il retrace alors le degré d'atteinte des objectifs. Pour s'emparer d'un tel critère il y a comparaison entre une situation prévisionnelle et une situation réelle après achèvement de l'action, dans ce sens les objectifs de l'action sont supposés fixés et affichés *a priori* et l'on attend les résultats de l'action pour pouvoir comparer les deux. Le critère de l'efficience, une fois les réalisations sont là, consiste à apprécier si l'action s'est faite en ayant optimisé les coûts de sa gestion, la lecture de

l'efficience concerne uniquement les résultats atteints, c'est donc une étape qui intervient après lecture de l'efficacité.

A travers les définitions des critères de l'efficacité et de l'efficience, il paraît facile de procéder à la mesure et l'évaluation de la performance en se basant sur ces deux critères. Ces derniers sont souvent avancés en premier rang dans les modèles de mesure et d'évaluation de la performance. Dans le cas de la gestion privée, nous pouvons dire que l'emploi des deux critères est possible, l'action privée étant donnée sa nature et son contexte, reste prête à la lecture de l'efficacité et de l'efficience. Dans cet ordre d'idées, le « paradigme » de la nouvelle gestion publique assimile la logique d'action publique à celle de l'action privée et essaie d'appliquer à la gestion publique des pratiques évaluatives qui ne sont pas nécessairement compatibles avec les caractéristiques du secteur public. Mais, peut-on s'appuyer sur les critères de l'efficacité et de l'efficience tels qu'ils sont appliqués à la gestion privée, pour évaluer et mesurer la performance publique, tout en sachant que la nouvelle gestion publique prend appui sur le néolibéralisme, qui se place en position antinomique avec l'action publique ? A cette question, nous annonçons la couleur, par anticipation, et répondons par la négative. En effet, le secteur public est comme tout autre domaine de gestion, possède des caractéristiques propres et nécessite donc une conception de critères adaptés de mesure de la performance, le recours à un « paradigme » qui prend appui sur le néolibéralisme nous paraît déjà contradictoire avec la logique d'action publique en matière d'évaluation.

A ce propos, nous relevons comme première caractéristique, qui entrave la lecture de l'efficacité dans le secteur public, **la dualité de la fonction de production publique**. Contrairement à la fonction de production privée qui se limite à la transformation des inputs en outputs, la fonction de production publique comporte deux temps de transformation, la transformation des inputs en outputs et la transformation des outputs en effets. La lecture de l'efficacité dans le secteur public doit donc s'étendre aux effets, on ne peut parler d'efficacité de l'action publique que si elle arrive à produire les effets escomptés. L'évaluation de l'efficacité de l'action publique doit être recherchée à son tour en deux temps, à travers l'effectivité des réalisations ou livrables (capacité de l'organisation publique à concrétiser les réalisations ou livrables), et l'effectivité des effets (capacité à produire les effets escomptés). Si l'effectivité des livrables peut être vérifiée sur des périodicités rapprochées, l'effectivité des effets ne peut être validée qu'après écoulement du temps nécessaire à l'apparition des effets de l'action.

L'apparition des effets étant un processus qui dure dans le temps et risque de s'inscrire dans le long terme, son évaluation doit intervenir à son tour en décalage dans le temps par rapport à l'action. A ce niveau, une autre caractéristique du secteur public entre en jeu et rend encore difficile la lecture de l'efficacité de l'action publique, il s'agit de **l'interférence du politique dans la gestion publique**. Les décideurs publics cherchent le plus souvent à mettre en œuvre des « **actions à forte valeur électorale** »¹⁰, c'est-à-dire des actions qui produisent des résultats rapidement sans dépasser l'horizon temporel du mandat pour lequel a été élu le décideur. Une tendance au court terme apparaît donc, et engendre une concentration sur les réalisations matériels facilement mesurables au détriment des effets, donc une préférence à l'effectivité des réalisations, les effets sont souvent dilués dans les discours politiques et relégués au dernier rang.

La lecture des effets, pour juger l'efficacité dans son ensemble de l'action publique, paraît donc difficile puisqu'elle nécessite un temps que la rationalité politique ne permet pas. La lecture de l'efficacité, chose accessible dans le cas de l'action privée et pouvant être pensée de l'intérieur de l'organisation privée, se trouve avortée dans le cas de la gestion publique à travers la prédominance de la rationalité politique sur la rationalité économique, et nécessite la constatation de l'extérieur de l'organisation publique des effets de l'action sur les populations cibles en faisant participer d'autres acteurs (citoyens et/ou organisations publiques indépendantes).

La recherche de l'efficacité se trouve donc conditionnée par l'implication d'autres acteurs externes à l'organisation publique, chose à laquelle les responsables publics risquent de résister. L'issue peut alors consister à faire de l'évaluation un processus participatif, devant permettre l'implication des acteurs publics par la motivation, l'exemple de souplesses comme la globalisation des crédits ou encore l'allègement du contrôle *a priori* des dépenses, pourraient représenter des mesures à accorder aux seuls organismes publics qui acceptent de s'inscrire dans une gestion axée sur les résultats et l'évaluation des effets de leurs actions par d'autres organismes.

Etendre l'autonomie des responsables publics en contrepartie de leur adhésion au processus d'évaluation, peut considérablement compenser **l'absence du rendement et du contrôle** résiduels, qui découle de la nature des droits de propriété caractérisant les organisations

¹⁰Benzerafa (M.), "*L'universalité d'un outil de gestion en question : Cas de la BalancedScorecard dans les administrations de l'Etat*", Thèse de Doctorat, Université de Paris X – Nanterre, 2007, p. 90.

publiques et que nous avançons comme une autre caractéristique du secteur public, qui démotive et limite la marge de manœuvre des responsables publics, et entrave ainsi toute recherche de la performance, à travers les critères de l'efficacité et de l'efficience.

Par ailleurs, le critère de l'efficience, en plus qu'il est aussi tributaire de l'apparition des effets et donc inscrit dans le long terme (puisque son emploi se trouve entravé par les mêmes considérations relatives au critère de l'efficacité que nous venons de citer), nécessite la présence d'un dispositif d'analyse des coûts. En fait, en l'absence d'un tel dispositif, la détermination de façon précise des coûts de l'action publique est difficile à réaliser. Avec **l'imprécision et l'hétérogénéité des compétences** dans le secteur public, les organisations publiques, spécialement celles à compétence générale (Etat et collectivités locales), se livrent à un grand nombre d'activités qui font des charges indirectes un poste très important, chose qui complique le suivi des charges et la détermination des coûts des prestations publiques. Dans une telle réalité des organisations publiques, il serait préférable d'opter pour l'économie des moyens, comme critère de performance, pouvant permettre de comparer les budgets prévisionnels aux consommations réelles de moyens afin d'aboutir à une lecture des économies réalisées sur le budget dans sa globalité, au lieu de se livrer à un exercice de calcul des coûts dont les organisations publiques ne disposent pas, pour l'instant, des prérequis pour le faire.

IV. Positionnement épistémologique de la recherche.

Pour qu'il y ait apport de connaissances, tout chercheur doit expliciter sa trajectoire en matière de recherche. Autrement dit, le positionnement épistémologique de son travail de recherche ainsi que la méthodologie à employer. Bien que le choix d'un positionnement épistémologique et d'une méthodologie s'avère souvent délicat, vu la multitude des approches et méthodes, mais aussi leur interférence les unes aux autres, le chercheur doit au moins signaler à chaque fois, et pour chaque compartiment de son travail de recherche, le cas échéant, ce qu'il cherche à expliquer, à apporter ou à construire et la manière qu'il a l'intention de mettre en pratique pour arriver à son but. En effet, comme l'a bien signalé Thiétart, toute question de recherche « *porte sur la combinaison d'un thème (quoi étudier ?), d'une finalité (pourquoi, dans quel but ?) et d'une démarche (comment procéder ?)* »¹¹.

¹¹Thiétart, (R.A.) et al. « *Méthodes de recherche en management* », 2^{ème} édition, Dunod, p.2, 2003.

En matière de sciences économiques et de gestion l'inscription de la recherche dans un cadre épistémologique et méthodologique, comme nous l'avons annoncé *supra*, s'avère difficile. Le chercheur se trouve parfois astreint à basculer entre différents modes de raisonnement et d'approches épistémologiques. Toutefois, l'existence de plusieurs positions épistémologiques et de modes de raisonnement peut être considérée comme une opportunité¹², et donc être exploitée par le chercheur qui doit profiter de la multitude des approches pour dépasser le débat autour du choix d'une position épistémologique, pour venir à bout de son travail de recherche.

Coller à une approche précise, risque de priver le chercheur des issues que pourraient ouvrir d'autres. En effet, chaque approche, suivant son angle d'attaque, permet de rendre compte d'un ou plusieurs aspects de la réalité. Exploiter les différentes approches peut s'avérer utile dans la mesure où le chercheur dispose de l'occasion d'appréhender la réalité de plusieurs façons et sous des angles différents. Usinier¹³, rappellent à ce titre que les chercheurs en gestion adoptent souvent une **attitude volontariste** qui consiste à combiner des méthodes différentes, qu'on présente souvent comme antagonistes.

Ceci étant, nous présentons, dans un premier temps, les positionnements épistémologiques traditionnels en sciences économiques et de gestion, ainsi que les modes de raisonnements auxquels le chercheur peut faire appel pour élucider son apport de connaissances. Puis, dans un deuxième temps nous déclinons nos préférences en matière d'approches et de méthodes, pour le traitement de notre travail de recherche.

1. Positivism vs constructivism.

Un travail de recherche doit être réalisé en suivant une réflexion épistémologique, pour les chercheurs en sciences économiques et de gestion il s'agit souvent de se référer au positivisme et/ou constructivisme. Cependant, il est sîed de signaler, à ce niveau, la montée proclamée du constructivisme, à travers le positionnement des chercheurs en gestion, qui se disent souvent d'une approche constructiviste. Cette montée peut être appréciée à travers la variété des approches rangées sous le couvercle du constructivisme, à tel point qu'on peut parler aujourd'hui d'approches au pluriel plutôt que d'une approche constructiviste.

¹² Koenig, (G.), "*Production de la connaissance et constitution des pratiques organisationnelles*", Revue de Gestion des Ressources Humaines, 9, novembre, p. 4-17.1993.

¹³ Usinier, (J.C.) et al. «*Introduction à la recherche en gestion*», Economica, 2^{ème} édition, 271 p. 2000.

1.1. Le paradigme positiviste :

Le positivisme comme approche épistémologique, ayant dominé les disciplines depuis plus d'un siècle¹⁴, renvoie à l'existence de la réalité en soi, indépendamment de celui qui la poursuit et cherche à la découvrir ; le chercheur est indépendant d'une réalité qui a une existence « immuable ». Dans ce sens le paradigme positiviste, dont on peut considérer Auguste Comte comme le fondateur, adopte deux hypothèses de base, à savoir¹⁵ :

- **L'hypothèse ontologique** : la science se construit autour de la connaissance de la réalité, le positif est le réel. Dans ce cadre, le chercheur est indépendant de la réalité qu'il est censé observer et décrire ; la réalité existe donc en marge du chercheur, de ses calculs et de ses intentions. L'emploi des méthodes est alors indispensable pour la découverte de la réalité ;
- **L'hypothèse déterministe** : se traduit par l'existence de liens entre les effets de la réalité et des causes. Les effets de la réalité sont nécessairement liés à des causes, le chercheur peut donc contribuer à la découverte de la réalité par la recherche et la découverte des lois causales. « *Ce courant positif en science de gestion, influencé par l'économie néoclassique et la théorie de la contingence, cherche à donner aux dirigeants, dans un but explicatif et prédictif, les clés du fonctionnement du monde* »¹⁶.

Pour les positivistes, trois critères permettent de distinguer clairement les connaissances scientifiques¹⁷ :

- **le principe de vérifiabilité** : il est nécessaire pour un chercheur de s'assurer de la vérité des énoncés au travers d'une vérification empirique ;
- **le principe de la confirmabilité** : ce principe remet en cause le caractère certain de la vérité, une proposition est probable, la preuve est remplacée par la probabilité ;
- **le principe de réfutabilité** : nous ne pouvons affirmer qu'une théorie est vraie mais nous pouvons en revanche affirmer qu'une théorie n'est pas vraie, c'est-à-dire qu'elle est réfutée ; ainsi, une théorie maintes fois confirmée ne sera jamais totalement prouvée.

¹⁴ Le Moigne, (J.L.), « *La modélisation des systèmes complexes* », Dunod, 1990.

¹⁵ Le Moigne, (J.L.), « *Les épistémologies constructivistes* », Que sais-je, PUF, 1995.

¹⁶ Ben Aissa (H.), « *Quelle méthodologie de recherche appropriée pour une construction de la recherche en gestion ?* » Xième Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, 13-14-15 juin 2001.

¹⁷ Thiéart, (R.A.) et al, « *Méthodes de recherché en management* », Op. Cit.

1.2. Le paradigme constructiviste :

Si dans le paradigme positiviste le statut de la réalité est tranché ; car la réalité existe en dehors de la volonté de qui que ce soit, dans le paradigme constructiviste c'est ce statut de la réalité qui se trouve nuancé. Sans confirmer ni infirmer l'hypothèse d'une réalité en soi, les partisans du constructivisme précisent que la réalité ne peut exister indépendamment du sujet qui part à sa recherche. Partant de cette position, l'univers est construit et non subit, et les chercheurs contribuent à la représentation de la réalité. La pensée contribue, donc, dans ce cadre à la formation de l'environnement scientifique, les actions des chercheurs aux finalités propres ne peuvent être considérées comme anodines et sans effet sur la réalité ; l'humain et la réalité s'influencent mutuellement, le rôle de l'humain ne peut ainsi se résumer à une simple réponse aux stimuli extérieurs.

L'épistémologie constructiviste se fonde donc, comme le signale Piaget¹⁸, sur l'interaction entre l'objet et le sujet, « *la connaissance ne saurait être conçue comme prédéterminée, ni dans les structures internes du sujet, puisqu'elles résultent d'une construction effective et continue, ni dans les caractères préexistants de l'objet, puisqu'ils ne sont connus que grâce à la médiation nécessaire de ces structures* ».

Nous citons parmi les principes qui gouvernent l'épistémologie constructiviste ce qui suit¹⁹ :

- **Le principe de l'univers construit**, ou le postulat de la téléologie des représentations du monde (Hypothèse Intentionnaliste) : la perception de la réalité est intentionnelle, ce sont les personnes qui construisent et forment des perceptions de la réalité suivant leurs références, valeurs et finalités. L'univers est construit, les intentions personnelles ne peuvent donc être considérées comme accessoires dans le processus de production des connaissances. Comme le signale, à juste titre, Usunier : « *L'action humaine résulterait du sens que les personnes attribuent aux différentes situations, plutôt que d'une réponse directe à des stimuli extérieurs* »²⁰. Le principe de l'univers construit basé sur le postulat de la téléologie des représentations du monde s'oppose ainsi au déterminisme des positivistes²¹.

¹⁸ Piaget (J.), 1970, « **Sciences des Systèmes** », Encyclopédie Universalis, 1995.

¹⁹ Le Moigne (J.L.), « **La modélisation ...** », Op.Cit.

²⁰ Usunier (J.C.), Easterby-Smith, (M.), Thorpe, (R.), « **Introduction à la recherche en gestion** », Economica, 2^{ème} édition, 2000. p. 34.

²¹ Martinet (A.C.), « **Epistémologies et Sciences de Gestion** », Coordonné par Martinet (A.C.), Paris, Economica, 1990.

- **Le principe de représentabilité ou de l'expérience du Réel** (Hypothèse Relativiste) : suivant ce principe la réalité ne peut être testée qu'à travers l'expérience et en se basant sur les représentations intentionnelles et personnelles du monde. On ne peut donc parler de réalité objective, mais de représentations de la réalité. L'effort du chercheur dans ce cadre doit virer dans le sens de faire le bon choix des modèles et outils de son expérience dans la production des connaissances, l'adéquation des outils et modèles avec l'expérience qu'il mène constitue le point susceptible de faire la différence entre telle ou telle connaissance.
- **Le principe de projectivité ou d'interaction sujet – objet** (Subjectivisme ou dépendance de l'objet du sujet) : la connaissance de la réalité (l'objet) est basée, comme nous l'avons déjà signalé au niveau du principe de l'univers construit, sur la représentation, faite par le chercheur (sujet), du monde qui l'entoure. Dans l'épistémologie constructiviste, cette relation spéciale entre l'objet (ou l'image de l'objet) et le sujet implique un intérêt particulier à porter au projet scientifique plutôt qu'à l'objet scientifique. L'objectivité de la réalité ne peut, de ce fait, être postulée ou ciblée, c'est ce qui est projeté par le projet scientifique qui importe dans la construction de la réalité.
- **Le principe de l'argumentation générale** (ou de « *la nouvelle rhétorique* ») : le chercheur est amené à puiser, en toute liberté, dans sa raison pour la production des connaissances. En fait, vu que l'épistémologie constructiviste n'est pas orientée vers la découverte d'une réalité objective, contrairement au cas de l'épistémologie positiviste, puisque cette dernière (la réalité) est par essence subjective et dépend de son contexte, le chercheur n'est pas astreint à connaître les lois naturelles pour se forger ses perceptions de la réalité ; il n'est donc pas opportun de se réduire à la logique disjonctive formelle pour la production des solutions.
- **Le principe de « l'action intelligente »** : dans la continuité des autres principes, le principe de l'action intelligente impose au chercheur de s'intéresser aux modes de production des connaissances les plus adéquats possibles aux finalités auxquelles il aspire, la découverte d'une réalité objective et unique étant écarté comme objectif, il convient alors d'intervenir par toute forme de raisonnement, descriptible *a posteriori*, présentant une adéquation entre la situation perçue et le projet de recherche, pour participer à la construction de la réalité.

Le tableau ci-dessous retrace les différences entre le positivisme et le constructivisme suivants trois critères, tels que relevés par Croom (1999), à savoir : le statut philosophique, l'objectif de la recherche et les aspects techniques :

Tableau 1 : Les trois dimensions d'influence sur la recherche dans le couple positiviste/constructiviste [Croom(1999)].²²

	Positivisme	Constructivisme
Statut philosophique	Raisonnement déductif ; Logique de valeur libre ; Indépendance du chercheur ; Le monde est extérieur à l'individuel ; Objectivité.	Raisonnement inductif ; Logique de la valeur chargée ; Chercheur est inclut au sein de l'organisation ; Subjectivité.
Objectif de la recherche	Insistance sur les faits ; Relations causales ; Explication par accompagnement des lois ; Réductionnisme ; Tests de la théorie, hypothèses.	Insistance sur la signification ; Concerné par la compréhension ; Explication de la signification subjective ; Vision de la totalité de la situation ; Développement des idées, concepts théoriques.
Aspects techniques	Méthodologie de recherche contrôlée ou structurée ; Méthodes et données quantitatives ; Echantillon large ; Opérationnalisation des concepts pour achever la mesurabilité.	Structure minimum, accès au cadrage naturel ; Méthodes multiples pour contraster et comparer les perspectives ; Données et méthodes qualitatives : petit échantillon en profondeur.

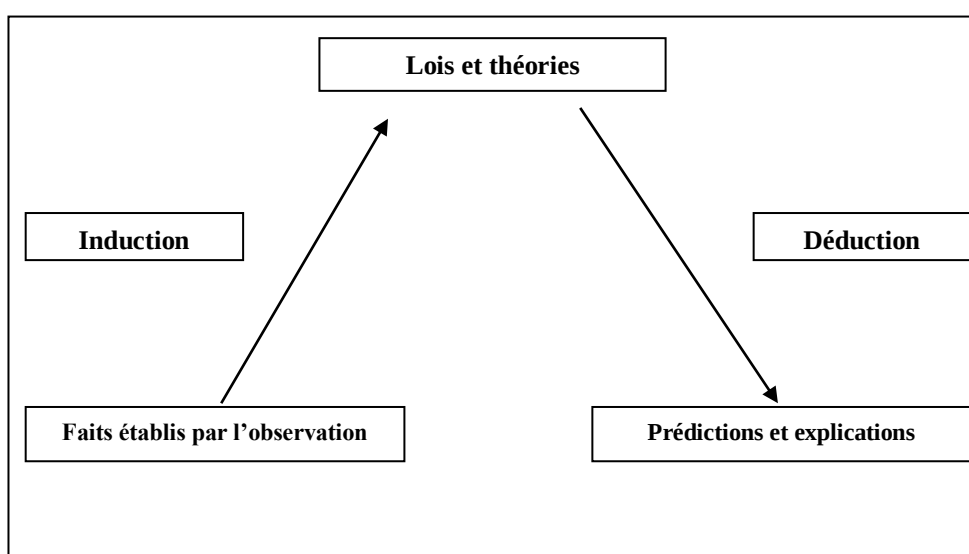
Malgré l'opposition apparente entre les deux paradigmes, sur des éléments importants tels que présentés au niveau du tableau précédent, la possibilité de faire appel au deux approches, constructivisme et positivisme, reste ouverte. En fait, comme l'a bien signalé Bruyat « *la recherche constructiviste apporte à la recherche positiviste des hypothèses à vérifier, des cadres théoriques permettant une plus grande rigueur (échantillonnage, mode de recueil des données ...). A l'inverse, la recherche positiviste permet de distinguer des régularités statistiques susceptibles d'étayer la construction d'outils et de modèles instrumentés* »²³.

²² Croom (S.), "*Research Methodology in operation management*", Eden Seminar, Brussels, February 1999. Cité par Ben Aissa (H.), XIème Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique 13-14-15 juin 2001 : « **quelle méthodologie de recherche appropriée pour une construction de la recherche en gestion ?** ».

²³ Bruyat (C.), « *Création d'entreprise : Contributions épistémologiques et modélisation* », Thèse pour le doctorat ès Sciences de Gestion, Université Pierre Mendès France de Grenoble, 1993, p.150.

Les deux approches sont paradoxalement concurrentes et complémentaires en même temps, mais susceptibles de faire avancer notre compréhension des phénomènes étudiés. L'emploi concomitant de ces deux paradigmes va nous dicter l'emploi d'au moins deux modes de raisonnement ; déduction et induction, dont chacun s'accommode plus avec un paradigme qu'avec l'autre, comme illustré au niveau du tableau *supra*. En fait, dans le cadre d'une recherche basée sur le paradigme positiviste, on note la tendance à l'emploi d'un raisonnement déductif, alors qu'on assiste à l'emploi d'un raisonnement inductif en cas de référence au paradigme constructiviste.

Figure 1 : Raisonnement inductif/raisonnement déductif²⁴



La déduction consiste à produire des particularisations, elle implique la déduction d'une connaissance à partir de connaissances déjà validées. C'est un raisonnement qui conclue à une conséquence (une conclusion) à partir de prémisses, qui sont plus générales que les conclusions. Dans le sens opposé, la logique inductive accorde une importance capitale à l'observation du concret pour aboutir à la généralisation, elle permet de passer à des énoncés généraux à partir d'observations particulières du concret, c'est une logique orientée vers la construction des connaissances.

²⁴Thiétart et al. *Op. Cit.* p. 28.

2. Le positionnement épistémologique de la recherche.

En se basant sur les développements qui précèdent, notre projet de recherche est construit en adhérant à la position pragmatique consistant à dépasser d'une part, le clivage positivisme/constructivisme, et d'autre part, donc, le choix entre induction et déduction. En effet, dans le cadre du positivisme nous allons essayer de découvrir des aspects de la réalité qui s'imposent dans le cadre de notre recherche, ensuite une interprétation, qui nous est propre, va nous guider pour comprendre le ou les sens à donner à chaque aspect, pour enfin contribuer, dans le cadre d'une approche constructiviste, à enrichir cette même réalité. Un va et vient entre positivisme et constructivisme s'avère incontournable, pour venir à bout de notre raisonnement et pour rejeter toute forme de déterminisme.

Ceci étant, dans une première perspective positiviste une interrogation des manifestations en lien avec notre thématique de recherche, en l'occurrence l'évaluation et la mesure de la performance de l'action publique, s'impose. Il s'agit à ce niveau de poser une représentation de la structure de la réalité, ou le phénomène étudié en d'autres termes. Une fois l'objet de la recherche représenté, nous menons, à travers les contributions entourant le sujet, une analyse de la question de la performance dans le secteur public, pour chercher à confirmer ou rejeter des hypothèses explicatives que l'approche constructiviste nous impose. En fait, comme nous l'avons déjà signalé, plus haut, l'approche constructiviste apporte à l'épistémologie positiviste des hypothèses à vérifier.

Après vérification des hypothèses de notre recherche, que nous avons choisi de fixer à trois (ci-après listées), nous allons par la suite, toujours dans le cadre d'une approche constructiviste, proposer notre apport de connaissances, ou les conditions susceptibles d'améliorer la performance de l'organisation publique.

Par ailleurs, et en parallèle avec cette alternance des approches positiviste et constructiviste, un emploi concomitant des modes de raisonnement inductif et déductif s'impose. Dans un premier temps un raisonnement déductif est employé à travers d'une représentation du phénomène étudié et de la revue de la littérature, ensuite l'emploi de l'induction s'avère plus adéquat pour la description et l'analyse de la question de la performance dans le cadre particulier de l'organisation publique au Maroc à travers les expériences déjà entamées en matière d'opérationnalisation de la performance.

Dans ce qui suit et pour mieux clarifier notre raisonnement nous posons comme hypothèses de travail ce qui suit :

Tableau 2 : Hypothèses de recherche (conception propre à l'auteur)

H1 :	La recherche de la performance passe par l'orientation de la gestion vers les résultats, elle est donc tributaire de la finalisation de l'action et de l'explicitation du cadre conceptuel de l'action faisant émerger les objectifs, les variables d'action, les modes d'intervention, et les moyens.
H2 :	L'évaluation et la mesure de la performance dans le secteur public sont rendues possibles à travers les critères de l'effectivité des prestations , l'effectivité des effets et de l'économie des moyens .
H3 :	L'évaluation et la mesure de la performance est un processus collectif, qui nécessite une adhésion volontaire des organisations publiques.

Ainsi, pour développer notre thème de recherche, et en suivant le sens de l'alternance méthodologique annoncé *supra* (positivisme/constructivisme, d'une part, et déduction/induction d'autre part), nous traitons respectivement les items suivants :

a. Une revue de la littérature relative à la performance et au management public : dans l'objectif de présenter les notions employées au niveau du présent travail, et rendre compte de la complexité de certains concepts qui recouvrent des acceptions qui, semble-t-il, ne font pas le consensus entre les différents acteurs. La complexité de ces concepts ne découle pas de leur caractère vide, mais plutôt de leur caractère plein, qui poussent, à chaque fois, les chercheurs à mettre dedans les acceptions qui les arrangent.

b. Une lecture dans les pratiques d'opérationnalisation de la performance et de réformes de certains pays : à ce niveau notre analyse des pratiques de la performance dans des pays réformateurs ne s'apparente pas à un benchmarking. Nous n'avons pas cherché à positionner ces pays par rapport à des critères de benchmark, puisqu'une telle démarche suppose une connaissance et une détermination *a priori* des axes à creuser, ainsi que la présence de certaines similitudes sur les plans organisationnel (régime politique par exemple) et fonctionnel (fonctionnement des institutions à titre d'exemple). Notre choix consiste à faire l'inverse en recensant les pratiques qui remontent de la lecture libre des expériences des pays réformateurs, pour pouvoir dégager le maximum d'éléments caractéristiques des expériences des uns et des autres.

c. Une analyse des caractéristiques du secteur public : pour mettre l'accent sur le fait qu'en matière de gestion, les concepts ne font pas une science exacte, et dire ainsi que tout travail en gestion doit tenir compte du contexte auquel il sera appliqué.

d. Un cas pratique : notre travail porte sur l'opérationnalisation de la performance dans le secteur public certes, mais l'objectif est de traiter la question spécialement dans notre pays à travers la présentation et la discussion des mesures introduites dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats, qui constitue sans contestation la première forme d'intégration de la mesure de la performance dans la gestion publique au Maroc.

Dans ce sens, l'expérience des indicateurs de performance introduits dans le cadre de la globalisation des crédits, nous paraît utile pour apprécier l'intégration de la mesure à l'aide d'indicateurs dans le processus budgétaire axée sur les résultats. Pour analyser cette expérience, un choix méthodologique supplémentaire nous a été dicté pour apporter de l'eau à notre moulin, et faire la proposition d'un cadre méthodologique de montage des indicateurs de performance pour qu'ils soient plus utiles à leurs destinataires. Il s'agit à ce niveau de présenter :

- un état des lieux de la pratique des indicateurs de performance ;
- une analyse des causes des problèmes rencontrés dans le montage et l'exploitation de ces indicateurs, en recourant à des outils d'analyse et de notation (Diagramme cause effets et cube de Stern) ;
- des recommandations pour l'amélioration de la qualité des indicateurs de performance, par la proposition d'un cadre méthodologique de montage des indicateurs de performance.
- l'application du cadre méthodologique pour la refonte des indicateurs de performance d'un département ministériel (le département de la santé) pour tester la validité de la proposition faite.

e. Une discussion des conditions nécessaires à réunir pour améliorer le processus d'opérationnalisation de la performance dans sa globalité, en prenant en considération les caractéristiques du contexte public.

Afin de regrouper tous les éléments constitutifs de ce travail en un seul corps, le choix d'un plan de présentation s'impose (voir figure 2 ; *infra*). Pour ce faire, la présente thèse est organisée comme suit :

La première partie est intitulée, la performance dans le secteur public ; état, évolution de la notion et voies d'intégration, et est divisée en trois chapitres.

Le chapitre premier ; Caractérisation du secteur public, présente en les commentant les caractéristiques du secteur public, que nous jugeons à même de conditionner l'intégration et l'évaluation de la performance dans le secteur public.

Le deuxième chapitre ; Evolution de la performance publique, retrace l'évolution de la notion de la performance dans le secteur public, en mettant l'accent sur le courant de la nouvelle gestion publique, et présente en outre, des modèles de mesure de la performance.

Le troisième chapitre ; Voies d'intégration de la performance ; cas des pays réformateurs, s'arrête sur les pratiques des pays réformateurs en matière d'intégration de la performance, dont les réformes s'inspirent de la nouvelle gestion publique, et discute les limites ou risque de dérapage des mesures ainsi instaurées.

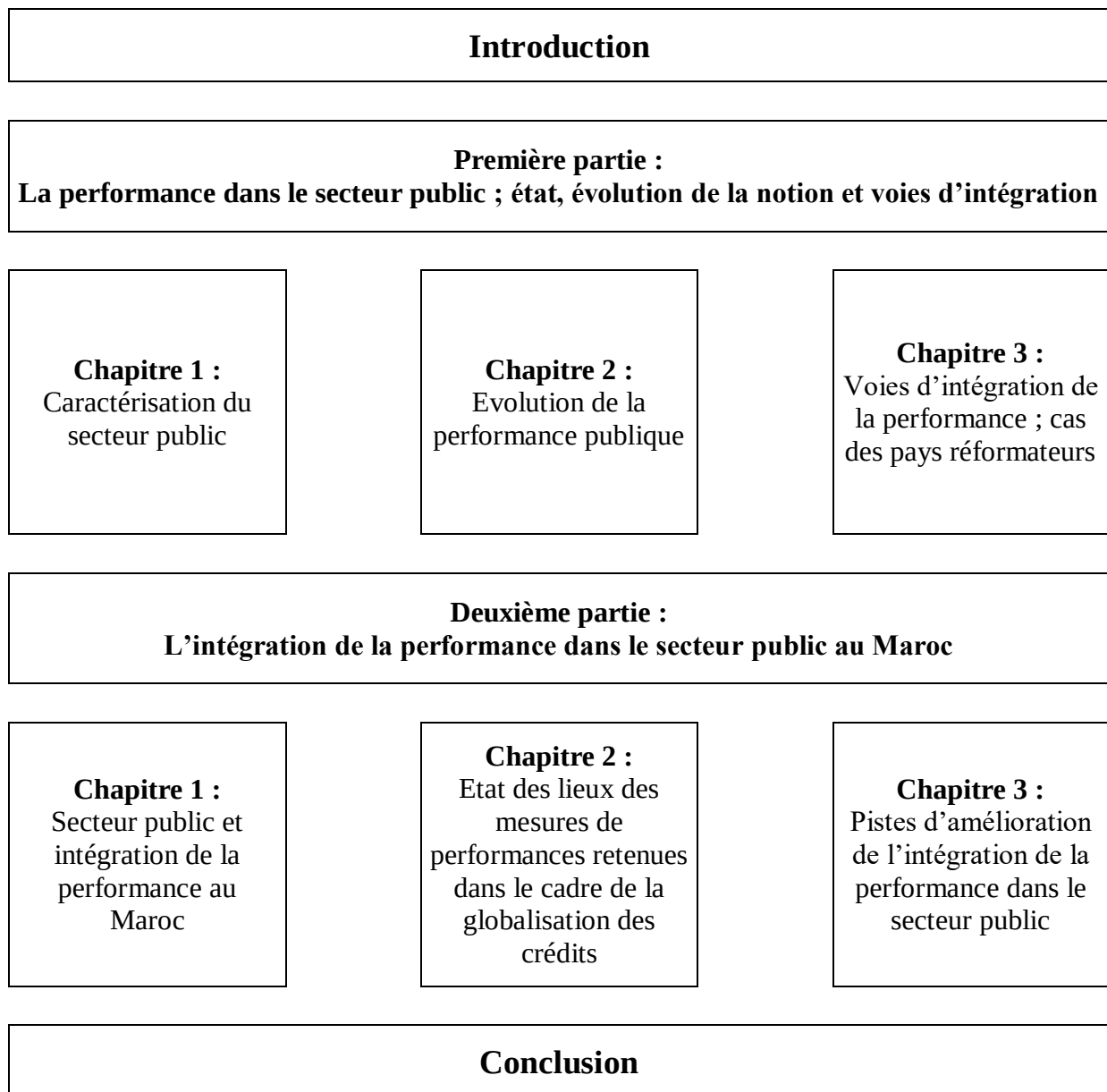
La seconde partie, titrée l'intégration de la performance dans le secteur public au Maroc, est à son tour divisée en trois chapitres.

Le chapitre premier ; Secteur public et intégration de la performance au Maroc, présente sommairement les personnes morales de droit public qui forment le secteur public au Maroc, ainsi que les actions de réformes orientées vers l'intégration de la performance dans le cadre de la gestion publique.

Le deuxième chapitre ; Etat des lieux des mesures de performances retenues dans le cadre de la globalisation des crédits, présente une analyse des anomalies relatives au montage des indicateurs de performance fournis, dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats, par les départements ministériels à la direction du budget relevant du ministère des finances.

Le troisième et dernier chapitre ; Pistes d'amélioration de l'intégration de la performance dans le secteur public, présente les voies d'amélioration de l'intégration de la performance. Dans un premier temps nous avons recommandé un cadre méthodologique pour le montage des indicateurs de performance, en l'appliquant au ministère de la santé, ensuite nous avons discuté les conditions à réunir pour l'intégration de la performance et que nous avons présenté sous forme d'un cadre conceptuel de l'action publique.

Figure 2 : Structure de la thèse (conception propre à l'auteur)



**Première partie :
La performance dans le secteur public ;
état, évolution de la notion et voies
d'intégration**

L'orientation de la gestion vers la mesure et l'évaluation des performances, équivaut à son orientation vers les résultats. On ne peut prétendre à l'intégration et l'évaluation de la performance si l'action n'a, *apriori*, pas de finalités. Les finalités explicitées constituent un élément important pour la mise en place d'une démarche de performance. Si les acteurs de l'action, abstraction faite de la nature publique ou privée de l'action, ne possèdent pas des finalités, on ne peut même pas parler d'une démarche de gestion. Se livrer à des actions sans pour autant posséder des objectifs clairs n'est pas logique, les objectifs constituent dans ce sens le facteur qui explique et légitime le « pourquoi » de l'action.

Par ailleurs, l'orientation vers les résultats et donc vers les performances constitue une condition de bonne gestion, mieux les cibles, les variables d'actions et les moyens de l'action sont précisés, plus les acteurs et les organisations ont des chances de maîtriser le processus de gestion de leurs actions. L'engouement des acteurs aussi bien dans le secteur privé que public pour la recherche des performances, témoigne de l'importance de s'inscrire dans une démarche de gestion où les objectifs, les moyens, les effets de l'action, ..., sont suffisamment explicités, car, en matière de gestion, les responsables sont toujours en quête de méthodes et d'outils adéquates pour mieux éclairer leurs démarches de gestion.

Cependant, l'adoption de telle ou telle démarche en matière de gestion est un exercice qui se réalise en tenant compte des spécificités du domaine à gérer. Dans cette perspective nous allons essayer dans un premier temps (chapitre 1) de relever les caractéristiques du secteur public que nous estimons aptes à conditionner l'intégration et l'évaluation de la performance dans le secteur public. Dans un deuxième temps (chapitre 2), nous traitons l'évolution de la notion de performance dans le secteur public, et présentons les modèles utilisés pour sa mesure. A ce niveau, une attention particulière sera accordée à la nouvelle gestion publique, après avoir rappelé, à partir des contributions de certains auteurs, que la notion de performance est une notion qui n'est pourtant pas nouvelle, comme on pourrait le lire à travers les écrits sur la nouvelle gestion publique, qui lient souvent la performance à la nouvelle gestion publique. Enfin, un troisième chapitre présentera les expériences de certains pays en matière d'intégration de la performance. A travers ces expériences, inspirées de la nouvelle gestion publique, nous allons mettre l'accent sur les pratiques adoptées dans le but d'intégrer la notion de performance dans la gestion publique.

Chapitre 1 : Caractérisation du secteur public

La caractérisation du secteur public et de l'organisation publique (OP) est assez souvent effectuée par rapport à l'organisation privée²⁵. Les essais de distinction entre organisation publique et organisation privée sont toujours d'actualité, et ce malgré la présence de plus en plus visible de rapprochements public-privé dans plusieurs domaines.

On peut recenser au moins deux positions en ce qui concerne l'existence d'une différence fondamentale entre l'organisation publique et l'organisation privée²⁶.

D'une part, nous trouvons les théoriciens dits « génériques », qui ignorent l'existence d'une différence fondamentale entre l'organisation publique et l'organisation privée. Les deux types d'organisations sont similaires, et la nature publique, pour certains d'entre eux, n'est qu'un attribut de l'organisation parmi d'autres. Une telle position ne reconnaît pas ainsi les différences qui font la spécificité de l'un ou de l'autre type d'organisation et est donc à notre sens réductrice de la réalité. Une réalité dans laquelle on peut facilement observer des nuances entre les types d'organisations publiques et privées et même entre les différentes formes d'organisations privées.

Pour dépasser cet état statique, tout travail de recherche quelque soit son cadre théorique ne doit pas ignorer l'existence de spécificités, propres à chaque organisation, qu'il faut prendre en considération. Chaque organisation est un cas à part entière, et la généralisation en matière d'organisation doit se baser sur des caractéristiques communes, comme par exemple la taille, la nature de l'activité, le statut juridique, les missions, etc. C'est une telle manière de voir les choses qui permet de regrouper des organisations, par exemple, sous le couvert d'établissements publics, de PME²⁷ ou encore de firmes multinationales.

D'autre part, la deuxième position à laquelle nous faisons référence, est une approche des organisations en termes d'environnement politique, qui se place en opposition à la thèse avancée par les théoriciens « génériques », allant même jusqu'à la considérer comme une

²⁵ Cf. à titre d'exemple: Perry (J. L.) et Rainey (H. G.), "*The Public-Private Distinction in Organization Theory : A Critique and Research Strategy*", *Academy of Management Review*, Vol. 13, N°2, Apr., 1988, pp.182-201.

²⁶ Bozeman (B.), "*La publicitude normative : comment concilier valeurs publiques et valeurs du marché*", *Politiques et management public*, Vol.25 n°4, 2007, p. 181.

²⁷ Petites et Moyennes Entreprises.

absurdité. Selon cette thèse, les organisations publiques sont marquées par l'interférence de l'environnement politique et sont donc fondamentalement différentes des organisations privées²⁸.

De notre part, on ne peut que souscrire à une telle position, au moins pour ce qui est de la reconnaissance de la spécificité de chaque type d'organisation. Contrairement à la première, cette deuxième position a le mérite de pousser des théoriciens de courants différents à chercher des explications au particularisme de l'organisation publique. La caractérisation du secteur public est importante à notre recherche pour rendre compte des éléments qui entourent la gestion publique et la recherche de la performance dans le secteur public.

Dans ce chapitre nous allons, donc, essayer d'approcher les points qui font la spécificité de l'organisation publique (section 1) et d'exposer leurs conséquences probantes sur la recherche de la performance dans le secteur public (section 2). Les points qui marquent l'organisation publique touchent essentiellement aux compétences et à la fonction de production publique, à la rationalité politique des décideurs publics et aux stratégies des organisations publiques, au poids et à la position de l'utilisateur par rapport à l'organisation publique et enfin à la structure des droits de propriété qui dominent l'organisation publique. L'ensemble de ces éléments conditionne l'action publique, tant sur le plan de la conception que sur le plan de son opérationnalisation ou encore de son contrôle.

²⁸Selon l'expression ironique de Wallace Sayre (1958) relayée plus tard par Graham Allison (1983), organisations publiques et organisations privées sont semblables pour les aspects sans importance". Selon cette opinion, les environnements politiques des organisations publiques imprègnent chaque aspect des organisations, rendant les organisations publiques fondamentalement différentes pour les aspects importants.

Cf. Bozeman (B.), "*La publicité normative : comment concilier valeurs publiques et valeurs du marché*", *Op. Cit.*

Section 1. Particularisme du secteur public.

La caractérisation du secteur public renvoie souvent à sa comparaison avec son opposant ; le secteur privé. En fait, secteurs public et privé constituent les piliers de chaque société, et malgré leur rapprochement dans certains terrains socio-économique²⁹, la différence entre les deux secteurs demeure une réalité. Cette différence peut être observée à plusieurs niveaux :

- sur le plan juridique, à travers les statuts juridiques différents des organisations qui animent chaque société ;
- sur le plan économique, à travers les finalités assignées aux organisations (recherche du profit ou de l'intérêt général), la nature du financement et sa provenance ;
- ou encore sur le plan politique, à travers l'interférence du politique et la relation avec les bénéficiaires (client ou citoyens usagers).

Dans ce qui suit et pour essayer de cadrer le champ de notre recherche, des éléments de démarcation du secteur public seront développés dans le but de préciser, d'une manière nette, ce qui fait du secteur public ce qu'il est ; un secteur qui se charge de ce que le secteur privé n'a pas la « légitimité » de prendre en charge.

1.1 Compétences imprécises et hétérogènes et dualité de la fonction de production publique.

1.1.1 Compétences imprécises et hétérogènes :

L'action publique requiert dans la majorité des cas les efforts combinés de plusieurs administrations publiques, cet état génère des difficultés quant au partage des rôles et des responsabilités et donc à la traçabilité de la contribution de chaque intervenant. En fait, la réalité sociale recèle des phénomènes composites dont la charge incombe à une multitude d'intervenants. Rien que l'organisation administrative de l'Etat, à lui seul, avec l'importance du nombre de structures (départements ministériels), donne une illustration de ce constat et témoigne de la difficulté à dédier une structure déterminée à la gestion et au suivi d'activités précises, pour la satisfaction de besoins bien identifiés.

Dans ce sens, la prolifération de structures ad-hoc, dont l'exemple type à travers le monde est représenté par les agences, n'est qu'un moyen pour concasser les compétences de certaines organisations publiques dans le but de rendre leurs activités plus prêtes au suivi de la

²⁹ Ce qui est représenté par le cadre de partenariat public-privé, qui prend des formes différentes et regroupe autour d'une même action des acteurs publics et privés.

performance³⁰. Autrement dit, les autorités dans la limite du possible (d'un point de vue essentiellement financier), essayent de sélectionner les compétences pointues qui peuvent faire l'objet par la suite d'activités précises, car il n'est pas opportun de laisser ces compétences perdues dans l'amalgame de la compétence générale.

En plus des compétences des administrations (compétence spécialisée ou compétence générale), les organisations publiques se livrent à des activités très hétérogènes³¹, sans posséder nécessairement les moyens appropriés pour le faire. Cette particularité de la variété des activités, crée une sorte de cloisonnement stratégique et des difficultés quant à la mise en œuvre des actions publiques. L'organisation publique est donc instituée pour satisfaire des intérêts qui la dépassent et certaines activités se présentent alors comme des obligations et non pas comme des choix. Dans le secteur privé, le choix entre les activités à entreprendre est gouverné, dans la majorité des cas, par l'opportunité de gain, et la segmentation des marchés se fait jusqu'à des niveaux très fins. Les besoins alors précisés d'une manière pointue, l'objectif fédérateur étant la rentabilité, il est possible de déterminer les indicateurs de réalisation et/ou de résultat pour renseigner le déroulement de l'activité³².

1.1.2 Dualité de la fonction de production publique :

La fonction de production représente aussi un point de démarcation du secteur public. La production publique comporte deux temps de transformation³³, d'abord la transformation des inputs en outputs, ensuite la production d'impacts à partir des réalisations.

³⁰ Il y a lieu de signaler à ce niveau que c'est une manœuvre susceptible de causer à court terme un problème de positionnement des nouvelles structures qui risquent de perdre leur chemin si les passerelles de coordination ne sont pas mises en place.

³¹ A titre d'exemple, on peut citer les secteurs suivants :
-approvisionnement et distribution d'eau potable ;
-distribution d'énergie électrique ;
-assainissement liquide ;
-collecte, transport, mise en décharge publique et traitement des ordures ménagères et des déchets assimilés ;
-éclairage public ;
-transport public urbain ;
-circulation, roulage et signalisation des voies publiques ;
-transport des malades et des blessés ;
-abattage et transport de viandes et poissons ;
-cimetières et services funéraires».

³² C'est à ce niveau que réside un point qui fait selon Kaplan l'une des difficultés qui entrave la mise en œuvre effective d'un outil de pilotage de la performance, la Balanced Scorecard, dans une organisation publique.
Cf. Overcoming the barriers to balanced scorecard use in the public sector, in balanced scorecard report, 2000.

³³ *Cf. Verrier (P. E.) et Santos (V. M.), "Le Management Public", PUF, 2007.*
Cf. aussi Gibert (P.), "Mesure sur mesure", Politiques et Management Public, Vol. 18 n°4, 2000.

Ce constat peut être illustré par une action publique en matière, par exemple, de lutte contre la mortalité des femmes pendant l'accouchement en milieu rural. Si on prend comme variable d'action sur ce problème, la construction d'infrastructures (centres de proximité), on peut distinguer d'une part les réalisations d'infrastructures, qui constituent le fruit de la première fonction de production publique, celle consistant à transformer les inputs en outputs, d'autre part, les effets de la réalisation de telles infrastructures sur le problème de la mortalité des femmes pendant l'accouchement.

La dualité constatée au niveau de la fonction de production publique se traduit nécessairement par une dualité d'appréciation de la performance, dans un premier temps l'appréciation de la performance en matière de prestations de produits publics, dans un deuxième temps l'impact sociétal généré par la production de ces produits.

Les deux figures ci-dessous, illustrent la différence entre la fonction de production privée, telle que présentée par Lorino³⁴, et la fonction de production publique, telle que perçue par Gibert³⁵.

Figure 3 : Modèle d'activité, adapté de Lorino (2001).

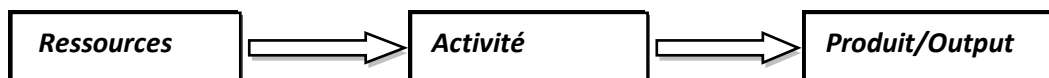
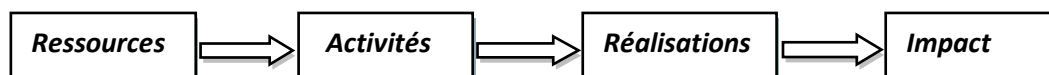


Figure 4 : Fonction de production publique, adapté de Gibert (2000).



³⁴Lorino (P.), "*Méthodes et pratiques de la performance*", Editions d'organisation, 2001, Paris, p 30.

³⁵ Gibert (P.), "*Mesure sur mesure*", Op. Cit.

1.2 Rationalité politique et stratégie des organisations publiques.

1.2.1 La prédominance de la rationalité politique :

La gestion de l'activité publique est marquée par l'interférence du politique dans le processus de décision et de direction, une interférence qui conditionne les actions menées par les structures publiques. Ces structures subissent en permanence des changements, tant au niveau des priorités qu'au niveau des modes de management. Elles sont appelées à s'adapter avec les changements de visions stratégiques induits par la contrainte du cycle électoral. Les décideurs publics cherchent le plus souvent à mettre en œuvre « **les actions à forte valeur électorale** »³⁶, c'est-à-dire des actions qui produisent des résultats rapidement sans dépasser l'horizon temporel du mandat pour lequel a été élu le décideur. On peut observer donc une tendance à privilégier le court terme au détriment du long terme, et à mener des actions qui produisent des effets immédiats et des résultats limités dans le temps, que des actions qui produisent un impact positif sur la durée, pour éviter de faire bénéficier ses successeurs des retombées positives³⁷.

Une telle tendance s'explique ; d'une part, selon Benzerafa³⁸, qui reprend l'explication de Cleveland, par l'étroitesse du cadre temporel dans lequel s'inscrit le mandat du décideur politique : « **nous nous attaquons à des défis de très long terme (20 ans) avec des plans d'actions dont l'horizon temporel ne peut dépasser cinq ans et en nous basant sur des dotations budgétaires annuelles** »³⁹ ; d'autre part, par la nature du financement, le mode de financement de l'action publique, dans la majorité des cas par une budgétisation annuelle reconductible, sclérose la sensibilité des moyens de l'organisation publique à toute variation de la demande. Contrairement aux entreprises privées, il est rare de voir l'augmentation de la demande se traduire par une augmentation automatique des crédits, la variation positive de la demande est perçue alors de manière négative par l'organisation publique, c'est-à-dire, comme une charge, plutôt qu'une opportunité comme la considérerait l'entreprise privée.

³⁶Benzerafa (M.), *Op. Cit.* p. 89.

³⁷ Autrement dit, le politique œuvre dans le cadre d'une rationalité politique marquée par le court terme, contrairement à la rationalité économique qui est marquée par le long terme.

³⁸Benzerafa (M.), *Ibid.*

³⁹Cleveland (H.), "**Public Management Research: The Theory of Practice and vice versa**", Public Management Research conference, Brookings Institution, Washington, D.C., 1979, p. 12.

1.2.2 L'absence de la concurrence :

En plus des éléments relatifs à l'interférence du politique et à l'élasticité des ressources par rapport aux variations de la demande dans le secteur public, on peut ajouter la nature de l'environnement dans lequel évolue l'organisation publique (OP). Les activités des OP sont à géométrie variable, elles sont susceptibles de s'élargir pour contenir les besoins des citoyens auxquels les organisations privées ne pourraient pas répondre parfaitement, ce qui place ce type d'organisations dans des situations de concurrence nulle (situation de monopole) ou imparfaite (situation de quasi-monopole). L'absence de la concurrence est un point de différence très important dans la comparaison public/privé. Les OP ne sentent pas l'intérêt de développer des manœuvres stratégiques pour agir sur un environnement stable qui ne menace nullement leurs existences. Alors qu'une OP est censée, en premier lieu, agir sur l'environnement économique, social, culturel... au lieu de le subir en permanence, car l'essence même de l'existence des OP est de satisfaire les insatisfactions rencontrées dans l'environnement et que les autres formes d'organisations (privée par exemple) n'arrivent pas à résorber.

1.3 Poids de l'utilisateur et production publique.

Un autre point de différence, qui concerne cette fois-ci les bénéficiaires de l'action publique, les usagers citoyens. Contrairement à ce qui se passe dans la sphère marchande, il est rare que ces usagers, puissent influencer directement sur l'affectation des fonds publics. *« Même dans le cas de services fractionnables (écoles, transports, crèches...), l'utilisateur a peu l'occasion d'exprimer un choix, que le service offert soit en situation de monopole ou n'ait pas d'équivalent marchand. Cette absence de rétroaction de la société rend nécessaire une évaluation de la dépense publique, à la fois dans son usage.... et dans son affectation... »*⁴⁰. Ce constat très important se confirme dans la réalité. Les actions publiques sont le fruit d'un arbitrage « politique » entre des orientations dont le degré de priorité est différent. Etant donnée la contrainte des moyens, contrainte absolue dans les sphères publique et privée, les autorités publiques sont toujours tenues de faire bon usage de l'existant comme moyen, pour satisfaire des besoins, par essence illimités. La hiérarchisation des actions par ordre de priorité est facilement repérable dans les budgets annuels des pays, et fait que certaines actions visent des catégories de citoyens et pas d'autres (même si ces catégories contribuent au budget par des prélèvements obligatoires directs et/ou indirects). La mission de la redistribution légitime

⁴⁰ Fouquet (A.), *Op. Cit.*

cette pratique, alors que dans la sphère privée, le client doit sentir, automatiquement, la contrepartie de ce qu'il paie, sous peine de changer de produit. Dans la sphère publique, on contribue même si l'on ne consomme pas tous les services offerts, et l'on peut même dans certains cas consommer sans payer. Toutefois, la répartition des services offerts doit se faire de manière à éviter toute injustice sociale et tous les citoyens doivent sentir que l'on réponde à leurs besoins, en totalité, ou tout au moins en partie.

L'absence de rétroaction de la société, s'explique aussi par la nature de la contrepartie ; le prix payé. Pour une entreprise privée l'essentiel des ressources provient de la vente des biens et/ou services aux clients, et le paiement est souvent direct dans le cadre de relations marchandes. Alors que, pour le secteur public la plupart des ressources proviennent principalement des prélèvements de l'Etat. Si on ajoute, dans beaucoup de cas, la gratuité du service public, parfois obligatoire⁴¹, la possibilité de ratification, par les tranches de la société, de la production publique reste très limitée, et fonction du poids respectifs de ces tranches dans la société.

1.4 Rendement et contrôle résiduels.

Le traitement de la différence entre l'organisation publique et privée, peut nous renvoyer, si nous nous référons au droit économique, à la forme de la propriété qui gouverne les relations entre individus et groupes d'individus dans ces structures. Les théoriciens des droits de propriété partent de l'idée selon laquelle, les systèmes de droits de propriété agissent sur le comportement des agents individuels et par là sur le fonctionnement et l'efficacité du système économique.

Pour les théoriciens des droits de propriété, un droit de propriété peut être défini comme « *un droit socialement validé à choisir les usages d'un bien économique* » ([Alchian, 1987])⁴². Le droit de propriété se trouve ainsi défini à partir de trois attributs :

- le droit d'utiliser cet actif,
- le droit d'en tirer un revenu,
- le droit de le céder de manière définitive à un tiers.

⁴¹ Cas de l'éducation avec l'obligation de scolarité.

⁴² Cf. Coriat (B.) et Weinstein (O.), "*Les nouvelles théories de l'entreprise*". Librairie Générale Française, 1995.

Dans ce sens, on peut distinguer plusieurs formes de propriété ; la propriété privée, la propriété communale, la propriété collective, la propriété mutuelle ou encore la propriété publique. Selon Coriat et Weinstein, cette dernière forme de propriété « *se définit par l'attribution de droits sur un actif à un agent public (Etat ou toute autre collectivité publique). Son contenu exact peut être variable, dépendant de la nature du système politique, des modalités de prise de décision, de la délimitation des pouvoirs des autorités publiques (par exemple quant au droit de cession des actifs)* »⁴³. A partir de cette définition, une distinction entre la propriété privée et publique peut être relevée. En fait, les caractéristiques des droits de propriété privée – que sont la *partitionnabilité*, la *séparabilité* et l'*aliénabilité* – sont absents de cette définition de la propriété publique. La structure des droits de propriété sur laquelle s'appuie l'organisation publique ne laisse pas de place à ces caractéristiques. C'est à partir de ces dernières caractéristiques que prennent forme les attributs qui font de la propriété privée – selon les théoriciens des droits de propriété – la condition de l'efficacité économique.

Le premier attribut est l'*exclusivité*, qui garantit au titulaire de droits sur un bien, un usage non subordonné à d'autres agents – tout à fait l'opposé de la propriété publique. Le deuxième attribut est la *transférabilité* permettant un libre choix entre différents droits. L'organisation publique pêche à ce niveau, conditionnée par sa forme de propriété, son inefficacité peut être attribuée à deux facteurs⁴⁴, contrairement à la propriété privée. « *Le premier est la non-transférabilité des droits qui limite la marge de choix de l'acteur public. Cela sera vrai dans le cas d'une entreprise publique qui n'a pas le droit de céder librement ses actifs (ou une partie d'entre eux) et dont le domaine d'activité est défini a priori* »⁴⁵. Le second, qui est le plus important, est la situation du gestionnaire de la firme publique qui, *n'étant pas bénéficiaire du rendement résiduel*⁴⁶, *n'est plus soumis au système incitatif qui assure l'efficacité de la firme classique* ».

Pour l'organisation privée, le propriétaire de la firme est celui qui reçoit le rendement résiduel, fruit des activités de production, et c'est pour cette raison – selon les théoriciens des

⁴³Ibid.p. 84.

⁴⁴Ibid. p. 89.

⁴⁵ Dans la mesure où la décision de se diversifier, horizontalement pour ne citer qu'un exemple, n'est pas du ressort de cette organisation, mais d'autorités qui dépassent les limites hiérarchique de l'organisation en question.

⁴⁶ Par rendement résiduel, on entend ce qui reste au propriétaire une fois payés les différents fournisseurs de ressources conformément à des relations contractuelles.

droits de propriété – que le propriétaire moniteur⁴⁷ se trouve incité à assurer une meilleure allocation des ressources et coordination des efforts des membres de l'équipe. Il a aussi le droit de modifier la composition de l'équipe, de fixer les quantités à produire et les prix de vente, de négocier les prix d'achat, de décider des investissements et des financements et leurs modes.

Ainsi donc, le propriétaire de l'actif doit aussi posséder le contrôle résiduel⁴⁸, « *c'est-à-dire le droit de prendre toute décision concernant l'utilisation de l'actif qui n'est pas explicitement exclue par la loi ou spécifiée dans le cadre de rapports contractuels* »⁴⁹. L'importance du contrôle résiduel, sera donc fonction de l'incomplétude des contrats⁵⁰. Plus ces derniers sont incomplets, plus le contrôle du propriétaire est important.

Ce dernier élément se trouve altérer dans les institutions publiques par des limites légales, contenues dans les textes réglementaires précisant les attributions des décideurs publics, et par les dispositions des lois de finances qui limitent le cadre de financement de l'action publique, par la programmation des moyens par lignes de crédit. Le contrôle ainsi exercé par les décideurs publics est limité, puisque le champ d'intervention des institutions et du personnel qu'ils gèrent est figé *a priori*.

⁴⁷ Moniteur par ce qu'il se spécialise dans le contrôle du travail des membres composant l'équipe, donc exerce des fonctions de management.

⁴⁸ Mais, il y a lieu de signaler que ce n'est pas toujours le cas, que ce cas de figure reste trop déterministe, et qu'il n'est pas toujours possible de concentrer le droit de propriété et le contrôle résiduel, car ce sont la réalité et l'ampleur des activités qui impose la mise en place de structure, telle que la société anonyme, où on assiste à une séparation des fonctions de propriétés et de direction, et c'est dans ce sens que les travaux de Bearle et Means ont essayé avec succès déjà en 1932 de montrer l'existence de parties prenantes au profils différents, à savoir les propriétaires et les dirigeants, chose qui implique une divergence entre les intérêts des uns et des autres.

⁴⁹ Coriat (B.), Weinstein (O.), *Op. Cit.* p. 88.

⁵⁰ Conditionnée à son tour par l'asymétrie de l'information.

L'ensemble de ces caractéristiques afférentes au secteur public ne constitue pas, dans l'absolu la limite qui sépare le public du privé. Bien entendu, ces caractéristiques sont citées à ce niveau, parce qu'elles conditionnent directement, l'objet de notre recherche ; l'intégration de la performance dans le secteur public. Dans la section qui suit, seront traitées les conséquences, de ce que nous pouvons qualifier de particularisme ou de spécificité du secteur public, sur l'orientation vers la performance.

Le tableau ci-dessous, récapitule les caractéristiques propres au secteur public énoncées dans la section 1.

*Tableau 3 : Points caractéristiques du secteur public
(Conception propre à l'auteur)*

Axe	Points caractéristiques
Imprécision et hétérogénéité des compétences	Interférences organisationnelles Complexité des procédures Cloisonnement stratégique
Prédominance de la rationalité politique sur la rationalité économique	Volatilité des priorités Instabilité managérielle Tendance au court terme Faible élasticité des budgets/demande Absence de concurrence
Fonction de production publique et poids de l'utilisateur	Faible rétroaction de la société Absence de liaison directe prix/prestation
Rendement et contrôle résiduels	Absence de rendement résiduel Contrôle résiduel limité

Section 2. Conséquences du particularisme du secteur public sur la recherche de la performance de l'action publique.

Le secteur public caractérisé, il y a lieu dans cette section de relever les conséquences de la spécificité du secteur public sur l'intégration de la performance. Les caractéristiques citées dans la section précédente, expliquent le particularisme de la gestion et du secteur publics, et de surcroît les éléments qui conditionnent, à notre sens, l'intégration de la performance dans le secteur public. Bien entendu, ce qui fait la performance dans le secteur privé ne correspond pas parfaitement, on ne le répéterait jamais assez, à ce qui l'induit au secteur public.

La recherche, en tenant compte des particularités recensées *supra*, des inducteurs de la performance dans le secteur public s'impose, et la définition même de ce que l'on entend par performance, ce que l'on cherche à atteindre par les actions publiques dans les différents domaines de notre vie quotidienne, est un élément de taille. C'est cette recherche qui explique le mouvement, relativement récent, de réforme des systèmes des finances publiques à travers le monde, afin de rendre plus transparents et lisibles les budgets et les comptes publics.

Les points avancés ci-après représentent les conséquences directes du particularisme du secteur public, susceptibles d'entraver l'intégration de la performance dans la gestion publique.

2.1 Sur le plan stratégique : une vision instrumentale et ponctuelle de l'action publique ; ou la conséquence de l'interférence du politique dans la gestion publique.

Le rôle des organisations publiques est de satisfaire divers besoins, manifestés par différentes catégories de personnes. La réponse à ces besoins s'opère via des actions contenues dans des stratégies appelées normalement à s'étendre sur la durée. Cependant, la rationalité politique pousse les décideurs publics à opter pour des actions à forte valeur électorale, c'est-à-dire des actions enchaînées à court terme pour réaliser des résultats, chacun dans la limite de son mandat.

La tendance à privilégier ce type d'actions se répercute sur la formulation des feuilles de route, ou stratégies, des organisations publiques. Ces stratégiesse présentent souvent sous

forme d'objectifs à court terme, multiples et qualitatifs pour laisser une marge de manœuvre aux décideurs afin d'opérer des modifications chemin faisant⁵¹.

L'aspect prospectif est à ce niveau remis en jeu, les décideurs publics évitent de se projeter dans le temps, ils préfèrent limiter leurs engagements à des actions dont les effets ne dépassent pas leurs mandats, de cette manière leurs stratégies perdent en pertinence en se basant uniquement sur les compromis et les marchandages entre les besoins des différents acteurs (disposant d'un pouvoir de négociation), qui entourent l'organisation publique et qui sont par essence nombreux. La remise en cause des objectifs est alors fréquente, et est fonction des revendications, car le décideur ne cherche qu'à faire durer sa position.

A long terme, cette pratique ne permet pas la capitalisation des bonnes expériences, ni la construction d'une vision, et est contraire à la logique stratégique basée sur la continuité. Il est fréquent dans le secteur public de repérer des changements de visions en fonction du changement des responsables, et de constater aussi certaines pratiques anti stratégiques, comme la liquidation des réalisations vers la fin du mandat électoral, en perspective d'une réélection.

Une telle attitude des décideurs politiques empêche la formulation de réelles stratégies bien structurées autour de programmes et de budgets alloués, de responsabilités précises et précisant les retombées qu'on souhaiterait avoir. L'absence de réels programmes stratégiques est à notre sens la conséquence la plus lourde qui pèse sur la gestion publique. En fait, la réponse aux perturbations de l'environnement nécessite une démarche stratégique continue, loin des ruptures et de l'enchaînement des actions de court terme et des palliatifs.

L'absence de stratégies communément validées par les instances compétentes (parlement et/ou gouvernement), et donc de programmes et d'indicateurs clairs, laisse s'installer la subjectivité en matière d'appréciation des actions menées ou à mener et se manifeste sur le plan de la recherche de la performance par :

- l'absence de bases de suivi et d'évaluation ;
- des ruptures au niveau de l'action et tendance vers le court terme ;
- la focalisation sur les réalisations au détriment des effets ;
- la difficulté de responsabiliser les acteurs.

⁵¹ Dans le secteur public cette marge de manœuvre doit être encadrée au risque de voir les décideurs exagérer les objectifs dans un premier temps, pour obtenir le financement par exemple, pour qu'ensuite revienne à la baisse les cibles.

2.2 Sur le plan de l'opérationnalisation de l'action publique : l'humain écarté de la dynamique de performance.

La mise en œuvre des actions publiques connaît à son tour des insuffisances en raison des particularités liées à l'organisation et au secteur publics. L'absence de la motivation est un constat fréquent dans les OP, qui touche responsables décideurs et fonctionnaires. La nature du système des droits de propriété caractérisant l'OP constitue une source de démotivation à plusieurs niveaux.

Le rendement résiduel dont le décideur public n'est pas le bénéficiaire dans une OP, constitue un premier niveau de démotivation en ce sens que, d'un point de vue managérial, tout décideur qui ne bénéficie pas des fruits de sa gestion, ne se trouve pas incité à pousser vers la recherche de la performance à long terme⁵². Le décideur public dépourvu du rendement résiduel, étant donnée la nature de l'OP, se contente d'assurer la gestion administrative des ressources à sa disposition⁵³. Le souci de l'économie des moyens ne se présente pas alors comme une priorité, nul intérêt à faire des économies à reporter d'une année à l'autre sachant que le nombre d'années est limité par la durée du mandat électoral⁵⁴. Le critère de l'économie se trouve relégué à un rang inférieur, puisque la gestion n'est pas orientée vers les résultats, ni basée sur la logique de la continuité stratégique et ni l'objet d'une propriété privée du décideur.

Par ailleurs, les décideurs s'orientent en l'absence du rendement résiduel, comme mentionné plus haut, vers des finalités externes ; des actions à forte valeur électorale. L'orientation vers ce type d'action détourne l'attention des décideurs loin de l'organisation et des processus de gestion interne. Les administrations fonctionnent souvent en reproduisant les mêmes pratiques qui se transmettent d'une personne à l'autre. La mémoire de l'organisation publique se présente alors sous forme de pratiques informelles, dérivées d'interprétations personnelles des textes juridiques. Il est rare dans le secteur public de voir les administrations

⁵² A court terme tous les décideurs nommés ou élus essayent toujours de laisser une bonne impression pour gagner la confiance de l'électorat, des supérieurs et du personnel.

⁵³ Giraud (F.) et al. "*Contrôle de gestion et pilotage de la performance*", Gualino éditeur, Collection Business, 2007.

⁵⁴ Ou la durée de nomination pour les hauts fonctionnaires.

se pencher sur la réalisation de systèmes de contrôle interne propre à leur gestion⁵⁵. Fournir des efforts en matière d'amélioration du fonctionnement interne, par la formalisation des procédures et la conception et la mise en place des contrôles internes nécessaires, est un élément à considérer dans toute démarche d'intégration de la performance, il en constitue même l'étape préliminaire.

La négligence de ce point génère une inertie organisationnelle qui va à l'encontre des exigences de l'environnement des OP en matière de flexibilité et de conduite du changement. Car, comme nous l'avons déjà mentionné, les missions des OP consistent en la réponse aux perturbations détectées dans leur environnement, il est vital pour ces organisations de se moderniser⁵⁶ au fil des expériences.

Le deuxième niveau de démotivation est lié au contrôle résiduel. Comme précisé plus haut, et contrairement aux organisations privées, le décideur public ne dispose pas du contrôle résiduel, c'est-à-dire de la possibilité de prendre toutes les décisions qui concernent la gestion et l'utilisation des actifs de l'organisation à sa charge. La marge de manœuvre du décideur public se trouve limitée⁵⁷. Ce point a un double effet ; pour le décideur cet élément ne lui permet pas de contrôler tout ou partie de l'organisation à sa charge, échappent alors des zones que le décideur n'arrive pas à exploiter à sa guise ; pour les subordonnés, fonctionnaires, cet élément signifie que le responsable est dans la majorité des cas incapable de changer leurs sorts d'une manière significative⁵⁸. En fait, le responsable ne dispose pas de l'entière liberté

⁵⁵ L'absence de systèmes de contrôle interne peut être corroborée par les constats relevés par la cours des comptes à l'occasion de ses missions de contrôle.

⁵⁶ Lun des exemples les plus frappants en matière de modernisation de l'administration publique et sans doute l'utilisation de la technologie informatique. Le retard ou le refus de souscrire à l'utilisation de la technologie peut être fatale à l'organisation publique, étant donné les gains en productivité, en temps et en argent que pourrait occasionner l'adoption des technologies de l'information et de communication.

⁵⁷ Cas d'une administration déconcentrée par exemple dont les actions sont contrôlées par l'administration centrale, et se trouve en outre dans une situation d'une double tutelle, à la fois de l'administration centrale de rattachement et de l'autorité locale représentée par les Walis au niveau régional.

⁵⁸ Sur le plan de la gestion des ressources humaines l'absence de critères objectifs d'évaluation des contributions et de plan de carrières pour le personnel, peut être nuisible au fonctionnement du service public. On peut citer à ce niveau, à titre d'exemple :

La grève du zèle : comme mouvement collectif de la totalité ou d'une partie du personnel, consistant en le respect strict des procédures et du temps de travail conduisant à un ralentissement du rythme de travail.

La loi de l'équité d'Adam : l'individu en situation de travail a le sentiment d'être traité avec équité s'il est satisfait de la rétribution contrepartie de sa contribution. Ainsi, la rétribution espérée par l'individu découle d'une appréciation subjective de son effort. Si l'individu ressent qu'on le traite avec injustice il sera amené à revoir ses efforts à la baisse de sorte à s'aligner avec d'autres personnes dont l'effort est jugé de rang inférieur.

pour rétribuer les bons éléments ni écarter les mauvais. Le manque d'implication et de motivation se traduit *de facto*, en termes de gestion, par une perte d'efficacité.

L'introduction d'une nouvelle logique de gestion des finances publiques, dans des pays réformateurs (par exemple la France et le Canada), basée sur la responsabilisation des acteurs, s'explique, on le suppose clairement, par la volonté des ingénieurs des réformes des systèmes de finances publiques de contourner le manque de motivation et d'implication du gestionnaire public, qui conditionne l'efficacité de l'organisation publique.

En effet, l'augmentation de l'autonomie des gestionnaires, en leur attribuant un pouvoir financier plus large, traduit par une budgétisation par les programmes avec plus de marge de manœuvre en ce qui concerne la manipulation de leurs budgets par la technique de la fongibilité des crédits, ou tout autrement de globalisation des crédits⁵⁹, n'est à notre sens qu'une réponse à des problèmes causés essentiellement par la position du gestionnaire public par rapport à l'organisation dont il a la charge, position qui est marquée par la nature de la propriété publique, comme expliqué *supra*. La non-possession du rendement et du contrôle résiduels constitue un élément de relâchement organisationnel, qui se répercute en premier plan sur la performance de l'organisation.

En procédant par programmes, réfléchis dans le cadre d'une mission déterminée *a priori*, le gestionnaire se trouve un espace de réflexion et de proposition des réponses aux besoins des citoyens usagers, et se positionne ainsi comme le responsable des actions à mener, des résultats à atteindre et des moyens à engager. Le pouvoir de contrôle augmente ainsi, et altère cette absence de contrôle résiduel que les théoriciens des droits de propriétés reprochent à l'organisation publique. Les exemples des agences comme forme d'organisation et la pratique de la globalisation des crédits, illustrent l'intention d'impliquer davantage les gestionnaires publics.

A ce niveau, il convient alors de retenir comme conséquences :

- la focalisation sur la gestion administrative des moyens ;
- l'orientation vers des finalités externes au détriment de l'investissement dans l'organisation interne (déficit organisationnel) ;
- le relâchement organisationnel et l'absence d'identification à la structure.

⁵⁹ Pour une définition de la globalisation des crédits, voir plus loin le chapitre 5 relatif aux réformes initiées au Maroc.

2.3 Sur le plan du contrôle des réalisations : la prééminence des discours.

Les problèmes liés au contrôle s'inscrivent dans la continuité des points précédents. En effet, le contrôle des réalisations n'échappe pas au manque de clarté constaté lors des autres étapes de la gestion publique. La difficulté d'appréciation de la performance de l'organisation publique sur la base d'indicateurs communément validés par les acteurs en jeux, constitue l'issue qui légitime pour les responsables publics la différence des approches et des discours entourant tout essai d'évaluation des actions menées. Les communications des responsables publics sont souvent basées sur des réalisations isolées de leur contexte. Au lieu d'illustrer la bonne gestion par les réalisations et leurs effets sur les cibles concernés, les responsables s'étalent dans l'exposé de réalisations physiques pour légitimer les dépenses.

Le manque de « points d'ancrage » sous forme d'indicateurs est un élément important. Plusieurs auteurs expliquent la difficulté à appréhender la performance des organisations publiques par le manque d'indicateurs⁶⁰ et d'outils de mesure permettant d'évaluer objectivement les réalisations. Ce manque naît dès la formulation de la stratégie. La logique des moyens qui gouvernait, et gouverne toujours le secteur public s'oppose à la logique des résultats qui privilégie les programmes finalisés comme moyens d'actions.

Dans la logique des moyens, les dépenses sont déclinées annuellement par lignes de crédit, et les responsables ne disposent pas vraiment d'une marge de manœuvre pour la ventilation des moyens en fonction de programmes, c'est plutôt l'inverse qui est vrai dans la mesure où les choix se trouvent limités par la répartition figée des moyens. La logique des résultats part sur une piste différente, elle lie les moyens aux programmes choisis par les responsables, qui disposent d'une liberté en matière de choix, de budgétisation, mais qui doivent en contrepartie traduire leurs choix sous forme d'indicateurs. C'est sur la base de tels indicateurs que la mise en évidence des projections des décideurs, contenus dans des propositions de programmes, sera possible mais surtout lisible est comprise de tous, et servira par la suite à une comparaison entre projections et réalisations.

La notion d'indicateur se place en tant que point de jonction entre tout passage de la réflexion à la formulation, la mise en œuvre et le contrôle de l'action publique. La traduction

⁶⁰ Selon Gibert « ...tout indicateur n'est qu'une traduction opérationnelle du phénomène mis sous contrôle.... » Cf. Gibert (P.), *Tableaux de bord pour les organisations publiques*, Dunod, 2009, p 68.

des choix et des orientations en termes d'indicateurs est un point très important qui constitue, l'une des différences majeures qui existent entre le secteur public et privé. Dans ce dernier la référence au marché, l'existence de la concurrence et l'orientation vers le profit, fournissent les paramètres⁶¹ de mesure et de comparaison nécessaire au montage des indicateurs. Dans le secteur public, la situation de monopole, la rationalité politique, le poids des charges indirectes (conséquence directe de la multiplicité des missions de l'OP et des interconnexions entre OP) et l'absence d'une démarche logique de montage des indicateurs⁶², font du passage des missions (dans la majorité des cas imprécises) aux indicateurs une difficulté de taille qui entrave l'intégration de la performance dans l'OP.

A ce niveau, on peut noter comme conséquence :

- la prééminence de la culture du discours politique sur la culture de la transparence et de reddition des comptes.

En plus des points exposés jusqu'à présent, il y a lieu de signaler d'autres, en rapport cette fois-ci avec l'usager et sa propre perception du fonctionnement de l'OP.

Le premier point est lié au mode de financement de l'action publique comme caractéristique du secteur public. En effet, le financement indirect de l'action publique, essentiellement à travers l'impôt, limite le développement de liaison entre le service rendu et sa contrepartie. Dans le secteur privé le prix constitue la seule contrepartie du produit (bien ou service) offert par l'organisation privée à ses clients. L'absence de lien direct entre le service rendu et sa contrepartie, dans le secteur public, favorise la présence de « passagers clandestins ». La présence des passagers clandestins est récurrente dans le cas des services non-fractionnables, et l'intégration de la performance ne doit en aucun cas en faire fi.

Le deuxième point concerne l'image de l'administration comme elle est perçue par le citoyen. L'évaluation du service public par les citoyens est soumise à des considérations qui n'existent pas forcément dans le secteur privé, et qu'on peut qualifier d'implications du paradoxe du particulier et du général⁶³. Ces implications peuvent être résumées comme suit :

⁶¹ Cette notion de paramètre est d'une grande importance, car tout montage d'indicateurs passe par un paramétrage.

⁶² Gibert (P.), "*Tableaux de bord pour les organisations publiques*". *Ibid.*

⁶³ « Nous entendons par paradoxe du particulier et du général la tendance de l'opinion à évaluer positivement les services publics quand ils sont présentés spécifiquement par domaine d'action (sécurité, santé, éducation, transport, collecte des déchets,...) et à évaluer négativement les services publics quand ceux-ci sont évoqués dans leur globalité ».

- l'opinion du citoyen sur le service public tend plus à être positive s'il est usager du service public ;
- les citoyens usagers ont une perception plus positive lorsqu'il leur est demandé de fournir une opinion sur le service public d'une manière spécifique (service par service) et non pas en général (opinion sur l'administration publique en général) ;
- les expériences positives n'ont pas d'influence sur l'image de l'administration, alors que celles négatives ne font que consolider l'image stéréo-typique qu'ont les citoyens de l'administration.

L'ensemble de ces points nous renvoie à une autre conséquence du particularisme du secteur public sur la recherche de la performance, consistant à dire que le secteur public et l'organisation publique souffrent d'un déficit de perception positive, manifesté par la présence au sein des citoyens d'une image stéréo-typique de l'administration et de son fonctionnement. Pour les usagers les bonnes expériences ne sont que des exceptions qui n'arrivent que rarement à des chanceux.

Sur le plan de l'intégration de la performance dans le secteur public, il y a lieu de retenir que l'évaluation de la performance spécifique à chaque organisation et par secteur est une pratique souhaitable même si elle risque toujours d'être entachée par la perception négative qu'ont les citoyens de l'administration. La persistance de cette perception ne doit en aucun cas dispenser les organisations publiques de rendre compte de leurs performances.

Cf. Guenoun (M.), *"Le management de la performance publique locale : Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales"*, Thèse de doctorat, Université Paul Cezanne-Aix-Marseille III, 2009, p 37.

En guise de synthèse partielle, il faut rappeler que les conséquences du particularisme du secteur public, recensés au niveau de la deuxième section du présent chapitre constituent, sans prétention à l'exhaustivité, les éléments susceptibles de conditionner l'intégration de la performance dans les organisations publiques. L'inventaire de tels éléments reste important, dans la mesure où ça donne une idée sur les difficultés qui pourraient marquer l'intégration de la performance. En fait, chaque démarche d'intégration de la performance nécessite des coûts et la mise en place de démarches prêtes à l'emploi sans adaptation ne pourra que générer des coûts certains mais avec des résultats incertains. Ceci étant, la prise en compte de ces éléments est nécessaire si l'on cherche à garantir les bons résultats, car il ne faut en aucun cas les ignorer, au risque de voir tout essai d'intégration de la performance échouer.

La consultation de ces éléments doit se faire en permanence pour l'adaptation de l'intégration de la performance, c'est cette consultation qui peut permettre par la suite de cerner les critères à utiliser pour apprécier la performance ; efficacité, efficience, économie, effectivité,...ou encore l'étendue de cette appréciation de la performance ; doit-on aller jusqu'à l'évaluation des effets ? ou serait-il opportun de rester au niveau de la mesure de l'économie et l'effectivité des prestations découlant de l'action ? Les questions de ce genre sont multiples, les poser et essayer de leurs apporter des réponses, permettra sans doute aux responsables publics de garder les pieds sur terre et choisir ainsi les solutions adéquates et réalisables, loin des solutions prêtes à l'emploi, séduisantes de par leur caractère avant-gardiste, mais loin de la réalité des organisations.

A notre sens, l'intégration de la performance doit tenir compte de la spécificité du secteur public à travers les éléments résumés ci-après :

Tableau 4 : Conséquences du particularisme du secteur public sur l'intégration de la performance
(Conception propre à l'auteur)

Eléments	Observations
Ruptures au niveau de l'action et tendance vers le court terme ;	Difficulté à suivre l'impact
Orientation vers des finalités externes au détriment de l'investissement dans l'organisation interne (déficit organisationnel) ;	Déficit organisationnel (absence de système de contrôle interne, ou existence informelle par exemple)
Focalisation sur les réalisations au détriment de l'impact ;	Difficulté à suivre l'impact
Focalisation sur la gestion administrative des moyens ;	Perte d'efficience
Relâchement organisationnel et absence d'identification à la structure ;	Difficulté d'adhésion des acteurs aux changements (de <i>facto</i> à l'intégration de la performance comme changement)
Absence de bases de suivi et d'évaluation ;	Difficulté de montage d'indicateurs mesurables
Difficulté de responsabilisation des acteurs ;	Frein à l'instauration de la culture de reddition des comptes
La prééminence de la culture du discours politique sur la culture de la transparence et de reddition des comptes ;	Manque de transparence et instrumentalisation des discours
Perception stéréo-typique (négative) de l'administration et de son fonctionnement ;	Démotivation des responsables et fonctionnaires publics
Existence de passagers clandestins ;	Erosion de la performance (coûts cachés)

Dans le deuxième chapitre de cette première partie, nous essayons d'approcher la notion de performance à travers les contributions de certains auteurs, et présentons en outre les modèles qui servent pour l'évaluation et la mesure de la performance.

Chapitre 2 : Evolution de la performance publique

Dans ce deuxième chapitre, il s'agit de traiter la notion de performance dans le secteur public. Un essai de caractérisation de cette notion s'avère, à ce niveau, judicieux afin de préciser ce que l'on entend par performance dans le reste de ce travail.

Bien entendu, la notion de performance ne peut être traitée sans faire allusion au management public. L'objet du chapitre précédent consistait à caractériser le secteur public comme domaine de gestion à part entière, c'est dans cette perspective que nous avons l'intention d'enchaîner ; l'évolution de la consistance de la notion de performance sera appréciée dans ce qui suit, dans le cadre du secteur public. Dans ce sens, il faut rappeler qu'il n'est pas toujours aisé de trouver des distinctions en matière de performance basées sur la nature du secteur privée ou publique, l'analyse de la performance est souvent isolée de la considération du secteur, avec une reconnaissance de l'existence de difficultés entourant la question dans le secteur public⁶⁴. C'est aux partisans de la nouvelle gestion publique que l'on doit l'emploi fréquent de notion de performance publique⁶⁵. En effet, la notion de performance n'avait pas

⁶⁴Les problèmes que soulève l'analyse de la performance dans les organisations ne sont pas spécifiques au secteur public. Steers, (1975) et Zammuto (1982) ont relevé que si l'analyse de la performance était une étape cruciale du processus d'évaluation de toute organisation, c'était pourtant l'une des questions les plus problématiques en raison du fait que celle-ci pouvait être comprise de toutes sortes de manières. S'il existe en effet un certain nombre d'approches, il n'y a guère de consensus quant à ce qui constitue une bonne série de critères. Autrement dit, la performance naturelle n'est pas une donnée, elle doit être construite. Dans le secteur privé toutefois, il se trouve qu'il existe un assez large consensus pour évaluer la performance : le rendement des capitaux engagés. Le critère du profit structure naturellement l'appréciation de la performance et c'est cette convention de la performance qui est généralement acceptée.

Dans le secteur public, il n'en est pas de même. Quoiqu'on ait fait de la performance le leitmotiv incontournable de notre ère post-moderne, il n'existe pas à l'instar du critère du profit, de variable universelle et transcendante qui puisse servir d'étalon normatif à l'appréciation de la performance des organisations publiques. Si l'intérêt général est généralement considéré comme un élément identitaire du secteur public, l'effritement de la croyance en un intérêt général et la crise de l'idéologie qui y est associée ont conduit à une perte de légitimation de la puissance publique (Chevallier J., 1984). De surcroît, son contenu introuvable (Rui S., 2004, cité par Denis B., 2008) en a fait une grandeur difficilement mesurable.

Cf. Even (L.), Tsanga (T. M.) et Verdon (D.), « *Quel référentiel pour l'évaluation de la performance publique ? L'intérêt de l'approche par les valeurs publiques* », pp. 176-177. In. « *L'évaluation des politiques publiques : Défi d'une société en tension* », Baron (G.) et Matyjasik (N.) (Dir.), L'Harmattan, 2012. Paris. 273 p.

⁶⁵Dans ce cadre Romain Laufer précise que « le New Public Management (NPM) est le nom donné à un mouvement de réforme du secteur public qui s'est développé dans les pays de l'OCDE dans les années 1980. De fait, Jean-Michel Saussois (2002) a montré le rôle actif joué par l'OCDE dans la diffusion de ce modèle de management public... ». Cf. Laufer (R.), « *Où est passé le management public ? Incertitude, institutions et risques majeurs* », Politiques et Management Public, Vol. 26/3, 2008, p. 41.

l'ampleur qu'elle a aujourd'hui, c'est à partir des années 1970 que le débat autour de la performance s'est installé de manière visible. Mais, il faut souvent rappeler que cet emploi de la notion ne signifie pas pour autant que les penseurs à travers l'histoire ne se souciaient pas de la recherche de performance⁶⁶.

Dans ce chapitre la première section traite de l'évolution de la notion de performance à travers la présentation et la discussion des contributions de certains auteurs en la matière, et présente ensuite le courant de la nouvelle gestion publique. La seconde section traite les modèles de mesure de la performance.

Voir aussi : Saussois (J-M.), *"Partir d'une "commande" : Analyser l'action diffusionniste de l'OCDE dans ses pratiques de Benchmarking et de propagation sur les nouvelles pratiques en matière de management public"*, VII^e Congrès de l'Association Française de Science Politique, Lille, septembre, 2002.

⁶⁶En effet, Bouckaert rappelle à cet égard que « la mesure de la performance a toujours été présente dans l'histoire des divers systèmes d'administration publique du monde occidental (Williams, 2004 ; Bouckaert, 1995). Le mouvement vers la gestion scientifique a, sans conteste, accéléré cette pratique. Il a permis d'explicitier la conception, la mise en place et l'évaluation des systèmes de mesure. Il a aussi rendu l'intégration de l'information axée sur la performance plus systématique et généralisée dans l'administration, la gestion et la politique. ».

Cf. Bouckaert (G.), *"Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public"*, In. *"La gestion par les résultats dans le secteur public"*, Revue d'analyse comparée en administration publique, vol. 12 n°3, 2005, p. 12.

Section1. Evolution de la notion de performance dans la pensée économique ; essai de repérage des origines d'une notion.

Dans cette section notre choix porte sur les travaux d'un certain nombre d'auteurs qui appartiennent à des courants de pensée différents et des époques différentes. Notre souci à ce niveau ne consiste pas à faire l'inventaire des conceptions de la performance dans tous les travaux, car c'est une tâche qui dépasse notre rationalité même si on prétend le faire. Il s'agit, avant de présenter le courant de la nouvelle gestion publique (NGP), courant auquel on rattache souvent la performance publique, de faire référence de manière sélective à des auteurs relevant d'époques différentes. Seront ainsi évoqués :

- Adam Smith : pour essayer de caractériser la performance publique, chez un auteur qu'on présente souvent comme opposant à toute forme d'intervention étatique ; il s'agit de donner une idée sur la conception de la performance publique à une époque (18^e siècle) - dominée par la formation de la pensée libérale, et la montée du rôle de l'initiative des acteurs économiques privés - qui précède celle de la formation des Etats-nations aux 19^e et 20^e siècles.
- Weber et Fayol pour faire allusion à un mode d'organisation, en l'occurrence la bureaucratie, qui a suscité et suscite toujours le débat, mais qui a surtout servi de support aux critiques des partisans de la NGP pour prôner leur pensée ;
- Taylor pour marquer les débuts de la mesure de la performance dans les organisations.

1.1Adam Smith : Etat et marché comme bases de la performance.

S'il est vrai qu'Adam Smith peut être considéré comme le père du libéralisme, il est par contre moins vrai de le placer comme un pur opposant à toute forme d'intervention des pouvoirs publics. Adam Smith reconnaît l'existence de certains domaines qui nécessitent l'intervention de l'Etat pour la production des biens publics. « *Ces biens indispensables à la vie collective, la quête par chacun de ses intérêts privés ne permet pas de les produire, en quantité suffisante tout du moins* »⁶⁷.

Dans la pensée de Smith, la fourniture des biens publics n'est pas un choix mais un devoir. C'est ainsi qu'on peut relever, à titre d'exemple, certains de ces biens en rappelant des

⁶⁷Chavagneux (C.) (Présentés par) et Martinache (I.) (Annotés par), "*Vive l'Etat ! Extraits de la richesse des nations*", Alternatives Economiques/Les petits matins, 2012.

extraits⁶⁸ de son œuvre "**La richesse des nations**" (plus précisément *Enquête sur la nature et les causes des richesses des nations*) :

- Le premier des devoirs du souverain, est de protéger la société contre l'invasion d'autres sociétés indépendantes, (Livre V, chapitre 1) ;
- Le second devoir du souverain, est de protéger autant que faire se peut, les membres de sa société contre l'injustice, (Livre V, chapitre 1) ;
- Le troisième et dernier des devoirs du souverain est de construire et d'entretenir les infrastructures publiques « *dont une grande société retire d'immenses avantages, mais qui sont néanmoins de nature à ne pouvoir être entrepris ou entretenus par un ou par quelques particuliers, attendu que, pour ceux-ci, le profit ne saurait jamais leur en rembourser la dépense* »⁶⁹ (Livre V, chapitre 1).

Ces devoirs ne sont pas exhaustifs, Adam Smith en cite d'autres, mais notre objectif n'est pas d'inventorier les éléments relevant de l'activité publique, bien au contraire il s'agit de sortir de cette pensée riche avec l'idée que la performance de l'action publique, se forge autour des notions de mission et de finalité. Le terme devoir du souverain montre à l'évidence que l'action publique **doit** remplir un rôle dans la vie de la société, ce rôle est tracé par des objectifs connus *a priori* dans des domaines précis certes, mais qui peuvent s'élargir au fil du temps.

La performance de l'appareil public, suivant cette conception, sera fonction de sa capacité à fournir les biens publics dont la société a manifesté le besoin. Prise ainsi, la performance est donc assimilée, dans un premier temps, dans la pensée de Smith, à l'efficacité de l'Etat, c'est-à-dire sa capacité à atteindre des objectifs fixés **a priori** dans les domaines à sa charge.

Par ailleurs, on peut aussi relever que Smith se penchait vers le souci de l'économie des moyens. Pour augmenter la richesse d'une nation, on doit encourager les citoyens à mener une vie frugale, à travers l'épargne et la réduction de la consommation. On remarque que la performance de la nation, selon Smith dépend ainsi des économies réalisées. Plus l'épargne est importante, plus les salaires sont élevés, plus il y a de l'emploi. De ce fait, la performance peut être présentée, dans un deuxième temps, par la capacité à mieux dépenser et à économiser. Dans ce cadre, l'efficience est un objectif qui ne peut être atteint sans recours au marché. Le marché se présente comme un construit dont la maîtrise dépasse la capacité

⁶⁸*Ibidem.*

⁶⁹*Ibidem.*

individuelle des agents économiques, mais auquel ils doivent nécessairement recourir pour tirer profit. C'est la coordination par le marché qui assure l'efficacité, et rien d'autre. L'efficacité est alors « *la garantie que les ressources acquises et consommées le sont dans le processus le plus créateur de valeur et de bien-être individuel* »⁷⁰.

Ce qui a été énoncé ne résume pas la pensée de Smith⁷¹, loin s'en faut, mais représente une lecture modeste, la nôtre, pour caractériser la notion de performance, et montrer que la performance publique était assimilée à la performance d'ensemble de la nation, à travers le recours au marché pour assurer l'efficacité, et le pouvoir public pour la fourniture des biens publics, élément nécessaire pour l'activité économique.

La référence à Adam Smith à ce niveau ne veut pas dire que ses travaux constituent le point de départ de toute recherche de la performance dans le secteur public, mais c'est pour préciser que dans son état embryonnaire la performance relevait aussi du domaine du macro⁷², de l'Etat et du marché, l'atteinte d'un critère de performance comme l'efficacité n'est possible qu'à travers la main invisible du marché, le seul processus dans cette pensée libérale qui assure l'efficacité est le marché. Qu'il s'agisse de la pensée des libéraux, des physiocrates ou des mercantilistes, il est possible de remarquer que dans cette approche classique de la performance, l'organisation publique n'était pas au centre du raisonnement, et que l'instauration d'une vraie approche organisationnelle de la performance, a commencé à voir le jour, des années plus tard, avec les travaux d'auteurs qui ont pénétré l'environnement interne des organisations.

1.2 Weber, Taylor et Fayol : de la performance de l'Etat et du marché à la performance de l'organisation ; Organisation du travail et bureaucratie comme gage de performance.

Durant le XIXe et XXe siècle le développement des Etats-nations est consolidé par l'importance du rôle joué par les pouvoirs publics en matière de fourniture de biens publics.

⁷⁰Pigé (B.), "*Gouvernance, contrôle et audit des organisations*", Economica, 2008, pp. 10 et 11.

⁷¹Il y a lieu aussi de rappeler la division du travail qui selon Smith permet des gains de productivité considérables au sein des firmes.

⁷² Quoiqu'il ne faut pas oublier que Smith a aussi insisté sur le rôle de la division du travail en matière d'amélioration de la productivité, au sein des unités de production, c'est-à-dire à une échelle micro.

L'organisation publique gagne en efficacité et affiche des réalisations publiques d'une grande valeur ajoutée⁷³.

Malgré la divergence des positions des auteurs par rapport à l'intervention publique, l'Etat s'est forgé une place prépondérante dans la vie en société. La notion de finalité admise et communément validée, au moins sur le plan théorique, il faut ensuite organiser l'activité de l'appareil public pour assurer une meilleure efficacité dans la fourniture des biens publics. Le modèle de l'organisation bureaucratique fait alors son émergence comme garant de l'efficacité.

Le développement du modèle de la bureaucratie peut être attribué au sociologue allemand Max Weber (1864-1920). Au début du XX siècle, Weber avance un idéal type d'organisation, baptisé bureaucratie, et basé sur une liste exhaustive de principes⁷⁴. Ce modèle repose, essentiellement, sur la séparation du politique et de l'administratif, et décrit les modes de fonctionnement, d'organisation, de commandement et de contrôle des administrations. La révolution bureaucratique avancée par Weber, traduit la présence de l'Etat comme acteur en charge des affaires sociales et économiques, qui crée les institutions et dictent les règles d'organisation, de fonctionnement et de contrôle. Cette configuration selon l'auteur est le gage de l'efficacité, critère principal de la performance des bureaucraties. Les apports de Weber constituaient une révolution dans les modes de gestion de la chose publique dès le début du XXème siècle, et placent l'action publique comme facteur d'influence des comportements et de création des changements. Au-delà de leurs aspects organisationnels, les principes de la bureaucratie ont influencé plusieurs réformes budgétaires de par le monde.

De leur part, les travaux de Taylor méritent d'être cités à ce niveau, vu leur relation avec la recherche de la performance, notamment à travers la mesure⁷⁵. L'approche de Taylor est tournée vers l'organisation du travail, basée sur l'observation et la mesure, il a cherché à

⁷³ « *L'école de la performance est nouvelle, mais le renforcement de la nation au moyen de programmes publics efficaces ne l'est pas. Le développement de l'Etat-nation aux XIXe et XXe siècles est en grande partie dû à des réalisations gouvernementales vraiment sidérantes* » :

Cf. Schick (A.), "***L'Etat performant : réflexion sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits***", In Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Vol. 3, n°2, OCDE, 2003.

⁷⁴Ces principes concernent essentiellement la division du travail, la hiérarchie, la sélection du personnel, les relations interpersonnelles, l'avancement et les règles et normes de travail.

Cf. Weber (M.), "***Economie et société ; les catégories de la sociologie/tome 1*** ", Agora, 1995.

⁷⁵Cf. Taylor (F. W.), "***Scientific management***", Westport, CT, Greenwood, 1911.

aboutir au "*one best way*", c'est-à-dire à la meilleure façon de faire. Le souci de l'efficacité paraît clair dans les apports de Taylor, l'organisation du travail est un élément moteur qui introduit la productivité du personnel - qu'on doit motiver par une rémunération en fonction de l'effort fourni - et par là l'efficacité et l'efficience de la firme. Les travaux de Taylor ne se limitent pas au secteur privé, c'est une science du travail, qu'il a instaurée. Des principes comme la séparation des tâches de conception et d'exécution, ou encore l'instauration de primes de productivité au travail sont aussi valables pour le secteur public.

Toutefois, les travaux de Taylor avaient une portée technique, tout à fait différente de celle des travaux de Fayol qui portaient sur la fonction d'administration. Fayol a publié un ouvrage en 1916⁷⁶ qui traite de l'administration, et des activités à assurer par un directeur pour la bonne marche de son organisation, et qui sont la **prévision**, l'**organisation**, le **commandement**, la **coordination** et le **contrôle**. A travers ces activités, on peut remarquer que pour être performantes les organisations doivent prendre en considération au moins deux dimension managériales ; une dimension stratégique, illustrée essentiellement par la nécessité d'avoir une vision de l'organisation et de ses missions, pour pouvoir élaborer des prévisions et se projeter dans le temps, ainsi qu'une dimension opérationnelle, liée de sa part à l'organisation, la coordination et le contrôle des actions pour l'atteinte des objectifs. La notion de finalité, comme repérée chez Smith, resurgit encore une fois pour rappeler que la recherche de performance est guidée par les finalités.

En 1921, Fayol produit un rapport sur la gestion des services de PTT intitulé « l'incapacité industrielle de l'Etat : les PTT »⁷⁷, dans lequel il présente une analyse critique des modes de gestion adoptés par l'Etat dans le secteur des PTT.

Fayol cite dans ce rapport : « *Je viens d'étudier pendant une année l'entreprise gouvernementale des postes et télégraphes et téléphones, j'y ai constaté de nombreux vices d'administration.*

- *premièrement, à la tête, un sous-secrétaire d'Etat instable et incompétent ;*
- *deuxièmement, pas de programme d'action à long terme ;*
- *troisièmement, pas de bilan ;*
- *quatrièmement, interventions abusives et excessives des parlementaires ;*

⁷⁶Cf. Fayol (H.), "*Administration industrielle et générale*", 1916, Dunod.

⁷⁷ Fayol (H.), "*L'incapacité industrielle de l'Etat : les PTT*", *Revue Politique et Parlementaire*, 316, 10 mars, 1921. pp. 365-440 ; republié en ouvrage "*L'incapacité industrielle de l'Etat : Les PTT*", Dunod, Paris.

- cinquièmement, aucun stimulant pour le zèle, aucune récompense pour les services rendus ;
- sixièmement, absence de responsabilité.

Ces vices ne sont pas particuliers aux PTT, ils existent dans la plupart de nos services publics, il n'est donc point étonnant que nous allions à la ruine »⁷⁸.

Les conclusions recensées par Fayol dans son rapport sur la gestion des PTT, résument les problèmes auxquels l'administration commence à être confrontée à partir des années 1950. Pour l'auteur l'organisation bureaucratique est la solution aux déficits relevés dans la gestion publique, en instaurant des principes relatifs, entre autres, à la direction, au commandement, à la hiérarchie et à l'exercice de l'autorité, l'organisation publique pourra gagner en efficacité dans la fourniture des biens publics.

Les succès d'antan, de l'Etat en matière d'enseignement, de promotion de la recherche scientifique, de santé, de réduction de la pauvreté, d'infrastructures, de réglementation de l'activité économique,..., s'expliquent sans nul doute par les progrès de l'organisation publique, notamment à travers la fixation de finalités, l'organisation de l'administration publique et la modernisation des systèmes budgétaires. Mais cette explication est loin d'être la seule, l'Etat puisait aussi sa performance de l'éthique du service public. Sur ce point A. Schick confirme que le succès du secteur public était nourri par sa capacité à attirer des éléments brillants et intelligents portés par le désir de servir la nation. Ce désir de bien faire en servant le gouvernement *« a conduit de nombreux fonctionnaires à s'intéresser aux performances, mêmes si le terme n'était pas encore à la mode et si les résultats ne faisaient pas encore l'objet de mesures formelles. A vrai dire, dans de nombreux pays l'éthique du service public côtoyait un système gâté, mais au niveau des gestionnaires la volonté de bien travailler tout en servant l'Etat prédominait souvent »⁷⁹.*

Avant d'arriver aux remises en causes qui ont préparé le terrain à l'émergence de la nouvelle gestion publique (NPM)⁸⁰, il y a lieu de rappeler que le modèle de l'Etat providence

⁷⁸Ibid.

Aussi Cf. Hatchuel (A.), *"Les paradoxes du management public"*, in David, A. et al. (Dir.), *Le service public ? La voie moderne*, l'Harmattan, Paris, 1995, pp. 17-30.

⁷⁹ Schick A., *Op.Cit.*

⁸⁰New Public Management.

a caractérisé le monde durant les années d'après la seconde guerre mondiale⁸¹. Les efforts de reconstruction des pays ayant participé à la guerre, a dicté la présence d'un Etat puissant interférant, au-delà des seules activités régaliennes, dans les différents services à rendre au "public".

Le rôle de répondre à des besoins sociaux par essence illimités, a nécessité la présence de l'Etat dans la sphère économique. Une présence qui garantit, selon Keynes la croissance économique et par là le progrès social. La relance par la demande en se basant sur le modèle Keynésien, représentait le modèle économique dominant, qui a permis à l'Etat providence de se procurer les moyens pour offrir des prestations confortables en matière sociale. Le rôle de l'Etat était visible et la confiance des citoyens dans leur gouvernement inébranlable.

Guidées par des finalités affichées de manière formelle, on pouvait facilement repérer l'efficacité des organisations publiques, c'est-à-dire leur capacité à produire les biens publics, à travers les progrès réalisés dans différents domaines. La question de l'optimisation des moyens de l'appareil administrative n'était pas au centre des préoccupations des citoyens comme c'est le cas aujourd'hui. La confiance envers l'appareil public l'emportait sur la considération d'évaluer les responsables sur la base d'un critère de performance comme l'économie. Mais cela ne voulait pas dire absence de ce critère de la pensée des responsables, il était relégué à un rang autre que premier, ce qui importait en priorité c'est le progrès.

Tirant sa légitimité de sa mission, le service de l'intérêt général, l'Etat ne cherchait pas à s'ouvrir sur des citoyens qui, avec la banalisation des biens publics et la succession des situations de crises, réclamaient plus de transparence et d'économie dans la gestion de la chose publique. Peu à peu l'Etat perd de sa légitimité, et les remises en causes commencent à monter avec l'apparition de travaux tournés vers la nécessité de mesurer la performance de la machine administrative, notamment sous sa dimension ressources. Avec la remise en cause de l'Etat, il y avait remise en cause de la forme dominante d'organisation publique, la bureaucratie.

⁸¹ Il ne s'agit pas de dire à ce niveau, que l'Etat providence a vu le jour après la deuxième Guerre Mondiale. L'Etat providence est une forme d'organisation ancienne. Ce qu'il faut retenir c'est que cette forme de l'Etat a caractérisé aussi les années d'après guerre.

1.3 Remise en cause du modèle de la bureaucratie et montée de l'orientation vers la mesure.

La mesure a commencé à gagner du terrain comme une étape dans l'orientation de l'organisation publique vers la performance et la gestion axée sur les résultats. En 1943, un travail de Clarence Ridley et Herbert Simon reflétait le souci de la mesure de l'activité publique⁸². Intitulé *Measuring Municipal Activities*, dans ce travail les auteurs ont fait des propositions de mesures pour les activités publiques en matière de santé, d'enseignement, de transport,..., bien que ces mesures ne constituaient pas la première forme de mesure⁸³, ni la forme la plus sophistiquée qui soit, il convient de préciser à ce niveau l'apparition avec force de la dimension quantitative de la performance consistant en la mesure. De Taylor à Simon en passant par Coase, la légitimation de l'action publique en se basant sur la mesure de la performance est devenue une réalité. Malgré la diversité des modes de raisonnement et des objets de recherche, le souci de la quantification se fait de plus en plus pressant. L'organisation a des coûts et il faut les optimiser, pour les optimiser on peut même être amené à revoir la forme de l'organisation et son mode de fonctionnement.

C'est en se basant sur l'observation et la mesure que Taylor a pu proposer les bases d'une organisation scientifique du travail et avancer ainsi des principes d'organisation qui ont permis des gains de productivité substantiels, notamment à l'entrepreneur de maçonnerie Gilbreth, ou encore aux aciéries de Bethléem Steel.

Sur un autre registre, Coase dans son article sur la nature de la firme en 1937⁸⁴, avait insisté, à travers la notion des coûts de transaction, sur l'importance du choix du mode de coordination pour lutter contre le problème de l'inefficience comme facteur de contre-performance. C'est sur cette la notion d'efficience des marchés que Ronald Coase s'est basé pour avancer que les organisations peuvent aussi constituer un mode de coordination à part entière. A travers la coordination en interne des transactions liées à leurs activités (coordination hiérarchique), les organisations peuvent aussi, dans certains cas, être plus efficaces que lorsqu'elles recourent au marché. Marché et organisations, ou firmes comme le voulait Coase, se présentent alors comme deux modes de coordination alternatifs, et le

⁸² Ridley (C. E.), Simon (H. A.), "*Measuring Municipal Activities : A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration*", The International City Managers Association, Chicago, 1943.

⁸³ Dans ce sens on peut se référer aux travaux de Taylor, des années avant, qui ont porté sur la mesure des activités ?, Cf. Taylor F. W., "*Scientific management....*", *Op. Cit.*

⁸⁴ Coase (R. H.), 1937, "*The nature of the firm, in the nature of the firm, origins, evolution and development*", edited by Williamson (O.E.) et Winter (S.G.), Oxford University Press, 1991.

choix entre l'un ou l'autre mode ne peut se faire qu'en se basant sur les coûts de transaction. Est retenu alors le mode de coordination qui permet d'obtenir les coûts de transaction les moins élevés, sachant que ce choix est conditionné par le degré d'incertitude entourant le déroulement de la transaction, la spécificité des actifs liés à la transaction et la fréquence des transactions.

Dans la vie réelle, l'économie est inefficace, c'est-à-dire que les coûts de transaction ne peuvent en aucun cas être nuls, chaque mode de coordination engendre des coûts, l'objectif est donc de réduire au maximum ces coûts pour être plus efficace. En appliquant le raisonnement de Coase au cas de l'Etat, puisque l'Etat doit exister selon le raisonnement de Smith exposé *supra*, réalité que Coase ne nie pas pour autant, celui-ci (l'Etat) doit intervenir dans la vie de tous les jours, cette intervention entraîne aussi des coûts de transaction, même lorsqu'il s'agit d'intervenir pour pallier les défaillances du marché, il sera donc appelé à intervenir tant que les coûts engendrés par son intervention ne dépassent pas les gains espérés. Par l'extension de cette théorie au secteur public, Coase a consolidé, au-delà de l'efficacité, la forme de légitimation de l'action basée sur le critère de l'efficacité et/ou de l'économie. Plusieurs solutions conçues de nos jours dans le cadre des réformes publiques, comme la gestion déléguée et la privatisation à titre d'exemple, peuvent être adossées à ce registre.

A ces contributions orientées vers la mesure, une série de critiques avaient suivi portant sur l'Etat-Providence, sous sa forme d'organisation bureaucratique. Ainsi, dès les années 1950, apparaissent des remises en cause du modèle de la bureaucratie, de son caractère rigide, incapable de réduire les tensions et de préserver la motivation. Néanmoins, il convient à ce niveau de préciser des nuances de taille. De prime abord, Fayol recommandait davantage de bureaucratie dans le secteur public, les principes qu'il a prodigués virent tous vers le renforcement du caractère bureaucratique et s'insèrent, d'une part, dans la lignée de Weber, le père fondateur de la bureaucratie, et d'autre part, ne réfutent aucunement les travaux de Taylor. L'inefficacité constatée au niveau des organisations publiques découlait d'un déficit de bureaucratie et non d'un excès. Deuxièmement, les critiques faites au modèle de la bureaucratie ne virent pas toutes vers une remise en cause absolue, mais plutôt cherchent à trouver des solutions aux dysfonctionnements du modèle de la bureaucratie.

Ainsi, en 1952 Robert K. Merton⁸⁵ précise que la lourdeur et la rigidité de la bureaucratie placent l'observation des règles comme une finalité et non pas comme un moyen. Ce déplacement de finalité, qualifié de « sub-optimisation », constitue un dysfonctionnement de la bureaucratie, qui peut être dû selon Philip Selznick (1957)⁸⁶ à l'existence au sein de l'organisation de groupes avec des objectifs propres différents de ceux de la bureaucratie. Les acteurs se trouvent alors amenés à développer au sein de l'organisation leurs propres stratégies pour l'atteinte de leurs propres buts [Crozier et Friedberg, 1977]⁸⁷, le postulat du « one best way » n'est plus un optimum accessible par l'agencement des tâches et la mise en place de principes-types de conduite. L'organisation n'est plus un modèle rationnel, c'est un lieu d'interaction des différents acteurs, dont les relations sont complexes et les comportements incertains. La prise en compte de l'environnement physique et psychologique de l'organisation est nécessaire pour atténuer les dysfonctionnements de la bureaucratie [Gouldner, 1954]⁸⁸.

L'adaptation de la bureaucratie est rendu nécessaire par ces séries de remises en causes partielles, il ne s'agit pas de rejeter la bureaucratique comme mode d'organisation, mais de le revoir pour assurer un service public répondant à l'intérêt des citoyens, qui commençaient à exiger plus d'efficacité, d'efficience et de transparence publique.

La crise de l'Etat-providence est rendue plus visible à partir des années 1970, à travers un ensemble de dysfonctionnements, dont on peut citer, à titre d'exemple, les facteurs relevés par Guennoun⁸⁹ :

Premièrement, c'est le mode d'intervention de l'Etat dans l'économie qui est pointée des doigts, "« *L'équation keynésienne ne fonctionne plus* » (Rosanvallon, 1981, 45). Or, depuis le début des années soixante-dix, les politiques de relance sont inefficaces pour enrayer la crise; l'efficacité économique et le progrès social semblent redevenir contradictoires, tout au moins

⁸⁵Robert K. Merton, « *Bureaucratic Structure and Personality* », Social Theory and Social Structure. Glencoe, IL: Free Press, 1957, pp. 195-206.

⁸⁶Philip Selznick, « *Leadership in administration : A sociological interpretation* », University of California Press, 1984. 162 p.

⁸⁷ Crozier (M.), Friedberg (E.), "L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective", Editions du Seuil, Paris. 445 p.

⁸⁸Gouldner (A. W.), « *Patterns of industrial bureaucracy* », Free Press, 1954. 282 p.

⁸⁹ Guennoun (M.), *Op. Cit.* p. 34.

à court terme"⁹⁰. Et c'est là un constat qui est évoqué à juste titre par l'auteur, car en faisant référence au contexte du milieu des années soixante-dix on peut relever les crises budgétaires marquées par l'augmentation des dettes publiques sous la pression des déficits budgétaires successifs, l'augmentation du chômage et la chute de la croissance dans les pays de l'OCDE.

En deuxième rang, *"la crise de l'Etat-providence correspond aussi à une crise de la solidarité organisée par l'Etat qui, aux yeux des citoyens, est opaque et abstraite. La solidarité « ne peut s'exercer que si la morale sociale qu'elle traduit repose sur un minimum de visibilité des rapports sociaux » (Rosanvallon, 1981 :76). Chacun a besoin de savoir comment est utilisée sa contribution, or aujourd'hui « l'interface étatique est devenue largement opaque »"*⁹¹.

En fait, l'encadrement "exagéré" de l'action administrative par la loi pousse à considérer le respect des règles comme une finalité en soi, plutôt qu'un moyen, tout à fait le contraire de ce que doit être la finalité au sens de Smith et des autres auteurs cités *supra*. Au fil des années la bureaucratie se montre incapable d'accompagner les évolutions et les nouvelles exigences de l'environnement dans tous ses aspects (aspects social, économique, politique,...). Comme le souligne Siné *"le modèle weberien de la responsabilité politique est fondé sur deux catégories de pensées, le clivage responsabilité administrative/responsabilité politique et la frontière public/privé, qui sont largement remise en cause dans l'action publique"*⁹². La dimension éthique de la performance ne suffit plus à elle seul pour garantir les exigences des citoyens en matière de service public, l'organisation publique doit revoir son mode de fonctionnement en vue de donner une assurance aux citoyens que l'argent public est dépensé de la manière qui permet de générer le plus de valeur ajoutée.

Enfin, *"la crise de l'Etat-providence s'explique principalement par le doute sur ses finalités. Il a pour objectif de répondre aux besoins sociaux, mais ceux-ci sont illimités et ne peuvent jamais être entièrement satisfaits. Ensuite, un doute essentiel traverse l'Etat-providence : « L'égalité est-elle encore une valeur qui a un avenir ? »"*⁹³.

⁹⁰*Ibid.*

⁹¹*Ibid.*

⁹²Cf. Siné (A.), *"Responsabilité politique : de la fin modèle weberien aux nouvelles figures de légitimation de l'action publique"*, Politiques et management public, vol. 19 n°2, 2001. pp.45-62.

⁹³Guenoun (M.), *Op. Cit.* p. 34.

En réponse à cette question l'auteur écrit : "La valeur « égalité » est en crise pour quatre raisons principales :
- La demande sociale envers l'Etat-providence se tourne de plus en plus vers la sécurité physique, notamment dans les grandes villes : « la demande de sécurité tend à relativiser la demande d'égalité » (Rosanvallon, 1981).

Les manifestations de la crise de l'Etat change de facette selon l'angle d'analyse, mais souvent la dimension budgétaire prend le dessus dans les différents développements en la matière. Bien entendu, d'autres motifs peuvent être avancés, comme les changements sociaux, les changements paradigmatiques en matière de management (la montée de la DPO, Direction Par Objectifs) ainsi que les évolutions constatées en matières d'outils de gestion, la régression de la planification au profit d'une démarche plus flexible de planification **stratégique** et de management **stratégique** prenant en compte le niveau tactique de la gestion et la possibilité de rectifier chemin faisant les orientations stratégiques.

Les partisans de la Nouvelle Gestion Publique (NGP), en anglais New Public Management (NPM), avancent la crise de l'Etat providence comme "fait générateur" de l'essor de la NGP. En effet, la NGP est considéré comme une solution à tous les problèmes engendrés par la crise du modèle de la providence. Les solutions qu'il apporte en termes d'approches et d'outils sont à même de résoudre tous les maux, vu la richesse de leurs origines disciplinaires ainsi que les preuves de succès dont elles ont fait l'objet notamment dans le secteur privé. L'essor d'une nouvelle approche en matière de gestion publique est justifié par la volonté d'introduire une logique de performance dans tous les recoins de la sphère publique. Les réformateurs de l'Etat providence reconnaissent la supériorité des solutions avancées dans le cadre de la NGP.

Toutefois, il y a lieu de signaler que malgré la large communication dont est objet ce courant de NGP, d'autres formes de management public existent et que ce modèle est loin

-
- Le développement de l'Etat-providence n'est pas le résultat d'une explosion sociale, c'est « une progression mécanique qui s'est développée à froid ». La réduction des inégalités apparaît alors moins légitime.
 - Le financement de l'Etat-providence ne provient plus d'une minorité de privilégiés car les contribuables représentent dorénavant une part importante de la population.
 - La société n'est plus homogène ; elle est de plus en plus segmentée en différentes catégories sociales. Dans ces conditions, chacun cherche à se placer dans le segment le plus favorable, « L'Etat clientélaire commence à s'édifier dans l'Etat-providence ».

Il est intéressant de constater qu'une partie seulement des causes de la crise infuse les justifications réformatrices. En effet, seules les explications économiques de la crise sont généralement invoquées pour justifier les réformes : « il se trouve dans une impasse financière, son efficacité économique et sociale décroît, son développement est contrarié par certaines mutations structurelles » (Rosanvallon, 1981 :30). Cependant, il est toujours mécaniquement possible d'augmenter les cotisations et les impôts, mais cette hausse est désormais refusée par la population. Or, nous venons de voir que le problème de l'Etat providence est avant tout d'ordre sociologique et se pose en termes de représentations sociales.

d'être le seul, et l'utilisation ou la transposition de certains outils de la gestion privée reste insuffisant pour dire qu'un système de management public relève du courant de NPM.

1.4 La nouvelle gestion publique et la performance.

Traiter le NPM à ce niveau se justifie par le fait que les adeptes de ce courant le lient à la notion de performance, et il est difficile de trouver des écrits relatifs à la performance dans le secteur public qui ne traitent pas de ce cadre de gestion. Les développements sur le NPM virent vers la supériorité des solutions qu'il propose, par rapport aux autres approches.

La NGP cherche la performance des organisations publiques à l'instar de ce qui se passe dans le secteur privé, il considère que les organisations bureaucratiques sont loin de la logique de performance⁹⁴. Et c'est à ce niveau qu'existe une hypothèse à relativiser. Car comme tous les concepts, la performance renvoie à un élément susceptible de changer avec le changement du cadre qui l'entoure. La notion de performance est ancienne, son contenu s'enrichit avec le temps, et son intégration dans le secteur public évolue aussi.

Mais, cette hypothèse n'est pas la seule, ni la plus importante. Les points de départ les plus importants, à notre sens, dans le courant de la NGP sont les suivants : la supériorité des méthodes de management du secteur privé, et la possibilité de les transposer au secteur public. Ces deux points soulèvent des remarques à plusieurs niveaux. En fait, la reconnaissance de la supériorité des méthodes de la sphère privée et la possibilité de les transposer au secteur public, ne suffisent pas pour rejeter les autres modes de gestion publique et opter pour la NGP. Rien n'est dit sur quoi transposer, les approches, les méthodes ou encore les outils ?, ni sur les voies de cette transposition et ses limites ?, ni s'il existe une forme de corrélation qui soit entre l'utilisation des méthodes du secteur privé et la performance ?, et malgré la richesse de ce courant, les essais de transposition se font de manière éparpillée et au cas par cas, sans confirmation *a priori* de leur réussite. En outre, dans les prescriptions des adeptes de ce courant, on recense différentes recommandations appartenant à des rangs différents, tantôt on parle de mode d'organisation, tantôt on parle de mode de fonctionnement, etc. Bref, les réformes initiées ou proposées dans ce cadre touchent à tous les rangs et ne font pas partie d'un même registre, et dégagent clairement l'impression de la multitude des origines des disciplines qui les ont vu naître.

Dans ce sens Bezes annonce que "*Ces nouvelles manières de penser la nécessité et les formes du contrôle des bureaucraties*", en faisant allusion indirectement au NPM, "*émanent*

⁹⁴Les développements précédents montrent à l'évidence que la notion de performance est antérieure au courant de la NGP.

*largement des préconisations et de la diffusion d'une **doctrine protéiforme**, le New Public Management (ou "Nouvelle Gestion publique"), développée par sédimentation et strates successives des années 1980 aux années 1990. Le statut du NPM est ambigu. Il s'agit d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de rationalisations doctrinales réalisées par des organisations transnationales (OCDE, Banque mondiale, etc.)*⁹⁵.

Le tableau, ci-dessous, avancée par Gruening, illustre la diversité des solutions prônées dans le cadre de la réforme des bureaucraties à travers la nouvelle gestion publique, et montre le soubassement théorique de rattachement de chaque solution. La liste des disciplines avancées dans le tableau est une confirmation du caractère protéiforme de la NGP, ce qui amène à dire que ce dernier ne constitue pas un tout, un paradigme, mais plutôt se présente comme une sommation de critiques, au modèle dominant de la bureaucratie, issues de différentes disciplines, avec une préférence affiché au néolibéralisme.

⁹⁵Bezes (P.), "*Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management*", Informations sociales, N° 126, p. 26-37, 2005.

Tableau 5: Soubassements théoriques du NPM

	Sc. Adm. Classique	Sc. Adm. Néoclassique	Choix publics	Ecole Autrichienne	N.E.I. Principal-Agent	Droits de propriété	N.E.I. Coûts transactions	N. Sc. Adm.	Constitutionnalisme	Communautarisme	Analyse Politique	PuMa Rationnel	PuMa Organique
Restriction budgétaires	X	X	X	X							X	X	X
Privatisation			X	X		X				X		X	X
Séparation du politique et de l'administratif			X		X		X						
Externalisation			X	X			X			X		X	X
Tarification à l'activité et vouchers			X									X	
Orientation client								X				X	X
Compétition			X										X
Flexibilité de gestion												X	X
Séparation de la politique et de l'administration	X	X									X	X	X
Contrôle de la performance	X	X			X						X	X	X
Décentralisation	X	X	X	X	X		X	X		X		X	X
Mesure de la performance	X	X			X						X	X	
Renouveau comptabilité et gestion financière													
Audit de performance	X	X			X							X	
Planification stratégique		X										X	X
Transformation des styles d'animation		X						X				X	X
Gestion des ressources humaines					X							X	X
Utilisation des NTIC												X	
Législation limitant les dépenses publiques			X										
Amélioration des capacités de régulation			X										
Diminution du nombre des organismes publics	X	X									X	X	
Rationalisation des structures administratives	X	X									X	X	
Analyse et évaluation		X									X	X	
Démocratisation et participation								X		X			

Source : Adapté de Gernod Gruening⁹⁶

⁹⁶Cf. Gruening (G.), "Origin and theoretical basis of New Public Management", International Public Management Journal 4, 1–25, Elsevier Science Inc. 2001.

1.4.1 Le New Public Management et la référence au néolibéralisme :

Bien qu'il soit difficile de ranger les différentes réformes initiées à travers l'Europe à partir des années 1980, sous le couvert du nouveau management public, il est possible, par contre, d'avancer qu'elles appartiennent toutes au mouvement de réforme de l'Etat providence et de son mode d'organisation et de fonctionnement bureaucratique.

Dans ce sens, plusieurs travaux traitant de la performance dans le secteur public font référence aux contributions de Hood⁹⁷, qui malgré le foisonnement des sources conceptuelles du NPM, reste une proposition souvent empruntée par les auteurs. Pour l'auteur *"la force du NPM réside dans le mariage de deux idéologies contradictoires : la nouvelle économie institutionnelle et les avatars contemporains de la gestion scientifique taylorienne"*⁹⁸. Mais à ce niveau il n'est guère important de parler du Taylorisme, puisque c'est, à notre sens, un point qui fait paradoxalement le pont entre le modèle de base de la bureaucratie et sa remise en cause ; la nouvelle gestion publique, et conforte ainsi notre position déjà affichée plus haut, qui a consisté à dire qu'on ne peut pas parler de remise en cause absolue de la bureaucratie. Le taylorisme comme mode d'organisation a existé et existe toujours dans les organisations publiques et privées. Par contre, la référence au néolibéralisme est un point de démarcation entre la bureaucratie et la NGP, et mérite d'être développée.

Le néolibéralisme prend appui sur l'adaptation des postulats de base de la théorie des marchés. C'est un courant qui reconnaît l'existence du marché comme mode de coordination, mais pas comme étant le seul, contrairement à la théorie des marchés, considérant que **la coordination entre les actions est réalisée par les marchés concurrentiels à travers des**

⁹⁷ Cf. Hood (C.), *"A Public Management for all seasons?"*, Public Administration Vol. 69 Spring 1991 (3-19) : *One way of interpreting NPM's origins is as a marriage of two different streams of ideas. One partner was the 'new institutional economies'. It was built on the now very familiar story of the post-World War II development of public choice, transactions cost theory and principal-agent theory - from the early work of Black (1958) and Arrow (1963) to Niskanen's (1971) landmark theory of bureaucracy and the spate of later work which built on it. The new institutional economics movement helped to generate a set of administrative reform doctrines built on ideas of contestability, user choice, transparency and close concentration on incentive structures. Such doctrines were very different from traditional military-bureaucratic ideas of 'good administration', with their emphasis on orderly hierarchies and elimination of duplication or overlap (cf. Ostrom 1974). The other partner in the 'marriage' was the latest of a set of successive waves of business-type 'managerialism' in the public sector, in the tradition of the international scientific management movement (Merkle 1980; Hume 1981; Pollitt 1990). This movement helped to generate a set of administrative reform doctrines based on the ideas of 'professional management' expertise as portable (Martin 1983), paramount over technical expertise, requiring high discretionary power to achieve results ('free to manage') and central and indispensable to better organizational performance, through the development of appropriate cultures (Peters and Waterman 1982) and the active measurement and adjustment of organizational outputs.*

⁹⁸ Guennoun (M.). *Op. Cit.* p. 44.

prix⁹⁹. En effet, d'autres modes de coordination, hiérarchiques, peuvent exister comme les organismes publics, les entreprises, les coopératives,..., c'est-à-dire que le marché n'est plus le seul mécanisme de coordination [Coase, 1937].

La coordination des actions entre individus égoïstes et rationnel, cherchant à maximiser leurs intérêts sous contrainte¹⁰⁰, est régulée par des contrats qui confrontent les intérêts des uns et des autres, plus par le marché, qui est considéré comme une forme de coordination parmi d'autres. Les contrats se présentent comme le dénominateur commun, qui peut aussi bien exister à l'intérieur des organisations comme à l'intérieur du marché, et toutes les actions entre individus font nécessairement l'objet de contrats¹⁰¹. La maximisation des intérêts passe dès lors par l'exploitation de l'incomplétude des contrats qui pousse les individus, égoïstes par essence, à en tirer profit chaque cocontractant au détriment de l'autre. La coexistence de plusieurs individus dans une forme organisationnelle quelle qu'elle soit, nécessite alors la mise en place d'un système d'incitations pour fédérer les efforts individuels vers l'intérêt organisationnel. *"Ainsi, relève du néo-libéralisme tout dispositif managérial dont la philosophie gestionnaire implicite est que l'agent ne connaît que son intérêt individuel et qui considère que le succès d'une réforme ou d'un dispositif managérial repose sur le système d'incitation qu'il met en place"*¹⁰².

Cette vision des choses, a bouleversé la conception traditionnelle des organisations publiques, spécialement de l'Etat. L'Etat est un mécanisme qui comme le marché permet à des individus de réaliser leurs objectifs. Il s'agit de nier la spécificité de l'Etat, l'approche individualiste de l'Etat va amener l'école des choix publics à étudier les décisions publiques pour montrer qu'elles ne suivent pas toujours les intérêts du public, car à titre d'exemple, les élus cherchent à garder leurs positions en procédant à des dépenses suivant le calendrier électoral, et les revendications de groupes de pression, les équipements et dépenses publiques ont tendances à augmenter en fonction des intérêts particuliers des politiciens.

⁹⁹*Ibid.* p. 46.

¹⁰⁰ Buchanan (J.M.) et Tullock (G.), *"The Calculus of Consent"*, Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

¹⁰¹Coase (1937).*Op. Cit.*

¹⁰²Guenoun (M.).*Op. Cit.* p. 48.

A ce sujet, pour mieux expliquer cette situation, Niskanen¹⁰³ fait la distinction entre l'analyse des politiques publiques qui se présente en tant qu'analyse économique de l'allocation des ressources pour la mise en œuvre d'une politique publique- mais sans toutefois remettre en cause le choix de la politique -, d'une part, et l'analyse des choix publics, - qui consiste à s'interroger sur les conditions institutionnelles derrière le choix de telle ou telle politique - d'autre part. *"L'approche par l'économie politique ou public choice consiste à intégrer dans l'approche le gouvernement comme une institution et donc de comprendre les incitations et les contraintes qui affectent les décisions des électeurs, des hommes politiques et des bureaucrates. Il s'agit désormais de se concentrer sur le processus politique plutôt que sur les effets d'une politique publique particulière, afin d'améliorer l'intervention publique"*¹⁰⁴.

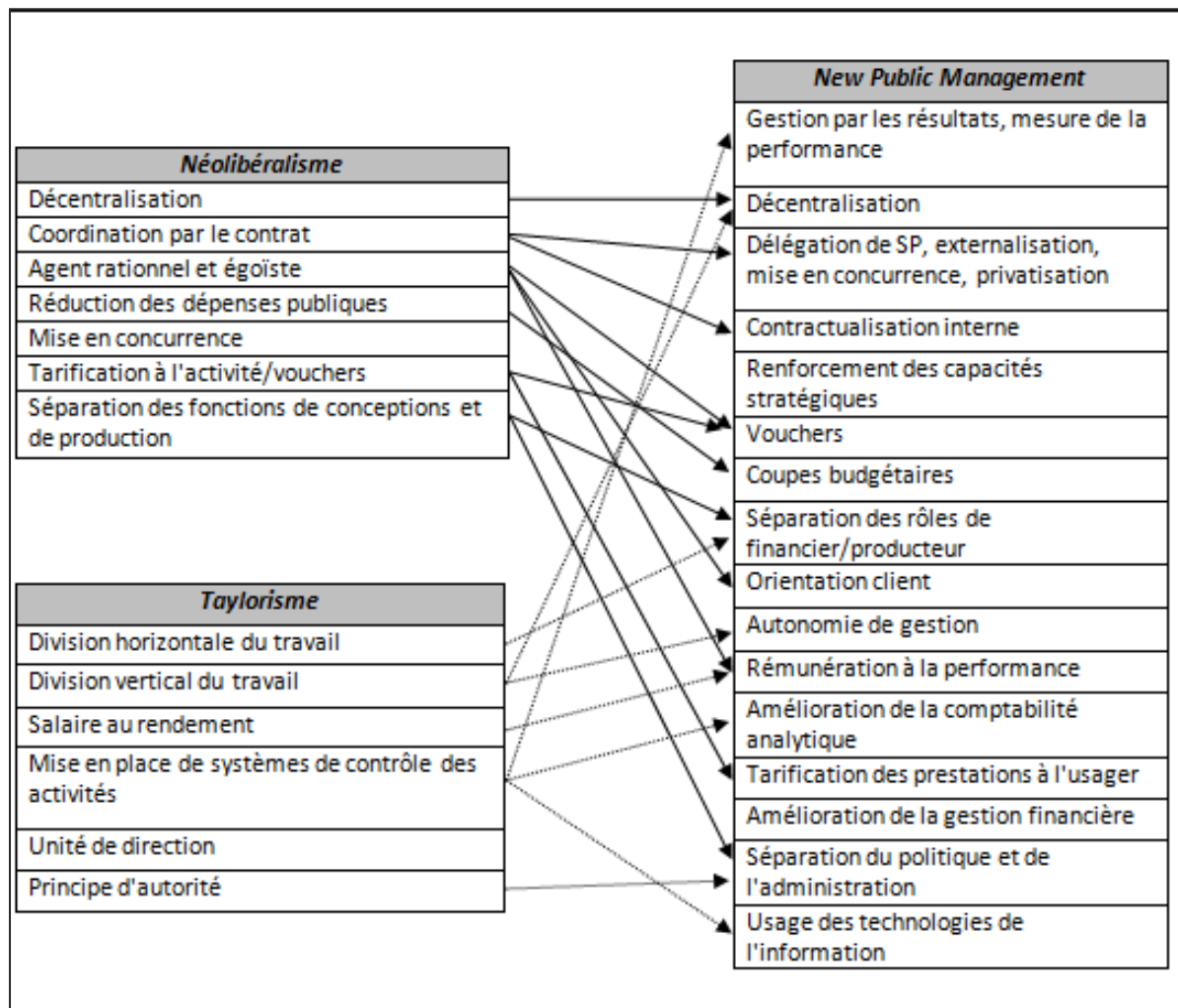
L'Etat se trouve à travers des pratiques individualistes inefficent, et son inefficence est largement plus importante que celle occasionnée en cas de recours au marché, chose pour laquelle la supériorité du marché est avancée par le courant néolibérale. Cette idée constitue la ligne de démarcation du néolibéralisme par rapport au libéralisme classique, qui prône l'efficience du marché, le néolibéralisme reconnaît l'inefficience de l'Etat et du marché aussi - le marché n'est pas efficient par défaut, et son efficience est relative -, mais précise que l'inefficience occasionnée par le recours à l'Etat comme mode de coordination est plus importante qu'en cas de recours au marché, d'où des recommandations à la substitution de l'Etat par le recours au marché.

¹⁰³Cf. Carnis (L.), *"Policy Analysis and Public Choice"*, Politiqueset management public, Vol. 26/4, 2008. p. 134.

¹⁰⁴*Idid.*

Le tableau ci-dessous, illustre les solutions prônées dans le cadre de la nouvelle gestion publique, par référence au néolibéralisme et au taylorisme :

Figure 5 : Néo-libéralisme, Taylorisme et New Public Management



Source : Guennoun, Op. Cit. p. 58.

1.4.2 La nouvelle gestion publique ; de la performance à l'audit de la performance :

La montée de la nouvelle gestion publique s'est traduite par la promotion de plusieurs préceptes et pratiques, qu'on présente souvent comme issues du secteur privé où la mesure et l'évaluation de la performance est une pratique courante. Le souci d'analyser le processus de décision publique pour permettre de meilleures performances, a amplifié le recours à certaines pratiques, parmi lesquelles figure l'audit sous sa forme dite « de la performance ».

L'audit de la performance est l'exemple type d'une pratique prônée par la NGP, qu'on rencontre plus du côté du secteur public que celui privé. En fait, si dans le secteur privé on

note la présence avec force de formes « traditionnelles » d'audit, en l'occurrence l'audit comptable et financier, l'audit opérationnel et l'audit stratégique, dans le secteur public l'audit de la performance prime les autres formes d'audit, nous pouvons même noter l'orientation généralisée des réformes en matière de finances publiques vers l'introduction de l'audit de la performance.

L'engouement, parfois exagéré, pour les missions d'audit dans le secteur public, rend difficile la précision des contours et du contenu de l'audit de la performance comme type d'audit pratiqué dans le secteur public. La pratique de l'audit de la performance, bien qu'elle ne soit pas la même un peu partout à travers le monde, est aujourd'hui répondue. La vulgarisation des notions d'économie, d'efficacité et d'efficience, dans le cadre de la gestion publique, sous l'impulsion, entre autres, de la nouvelle gestion publique, laissent s'installer la confusion en ce sens que toute mission de contrôle ou d'évaluation dans le secteur public, qui avance comme objectif l'appréciation du fonctionnement des entités publiques au regard des trois critères de performance, économie, efficacité et efficience, se trouve qualifiée de mission d'audits de la performance. Mais, force est de constater que l'identification d'une mission à un type d'audit particulier, n'est soutenable que si cette mission rentre dans le cadre du champ de l'audit choisi, de ces principes et de sa démarche.

Il ne convient pas de parler d'audit de la performance chaque fois qu'on affiche les critères de l'économie, l'efficacité et l'efficience. Tous les types d'audits et/ou de contrôles sont orientés vers la performance à tel point qu'il est illogique d'avancer que les différents types de contrôles auxquels recourent les organisations sont sans incidence sur la performance. Un audit de la performance n'est qualifié en tant que tel que s'il se conforme aux principes d'audits de la performance, qui ne sont toutefois pas assez répondue que l'expression audit de la performance.

Cependant, ce constat ne veut pas pour autant dire que l'audit dans le secteur public se pratique sans garde-fous. Pour la pratique de l'audit de la performance dans le secteur public, les instances de contrôles disposent d'un cadre méthodologique élaboré, que représentent les normes internationales des institutions supérieures de contrôle des finances publiques ISSAI¹⁰⁵ publiées par l'organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques INTOSAI¹⁰⁶. Dans ce cadre l'INTOSAI publie des guides concernant

¹⁰⁵International Standards of Supreme Audit Institutions.

¹⁰⁶International Organisation of Supreme Audit Institutions.

différents aspects de la gouvernance publique, parmi lesquels nous trouvons un guide dédié aux « principes fondamentaux de l'audit de la performance »¹⁰⁷ et qui porte sur les principes fondamentaux, le cadre et les éléments constitutifs de l'audit de la performance.

Les normes de l'INTOSAI en matière d'audit de la performance, au-delà bien sûr des considérations d'ordre taxonomique, fournissent au moins un cadre formel au profit des instances de contrôles pour s'en inspirer. Les instances de contrôle peuvent personnaliser leurs démarches d'audits en tenant compte des particularités propres à chaque pays, pourvue que ce soient bien tracées, formalisées et rendues public. Les missions d'audit dans le secteur public, comme dans le secteur privé, réunissent plusieurs intervenants, par conséquent le partage des informations et du cadre légale et méthodologique de déroulement de ces missions ne peut que donner de la transparence à la pratique de l'audit et contribuer à l'adhésion et la convergence des différentes parties vers une même vision des choses.

Dans ce cadre, et à l'instar de la pratique prônée par l'INTOSAI, les audits de la performance menés par le Bureau du Vérificateur Général au Canada¹⁰⁸, représentent un exemple intéressant d'une pratique rendue officielle par une loi, en l'occurrence la *Loi sur le Vérificateur Général de 1977*¹⁰⁹. Le rôle du vérificateur général à travers cette loi se distingue nettement de celui qu'il jouait auparavant. Avant la loi de 1977, l'intérêt du vérificateur général portait en général sur les seules informations d'ordre financier, son rôle s'est considérablement élargi après, car au-delà des informations financières, celui-ci est habilité à examiner la performance du gouvernement en matière de mise en œuvre des politiques publiques, mais sans toutefois, émettre des commentaires sur leurs mérites¹¹⁰.

¹⁰⁷Cf. *Principes fondamentaux de l'audit de la performance*, ISSAI 300, INTOSAI, <http://fr.issai.org/media/69915/issai-300-french.pdf> (dernière consultation le 13/09/2015).

¹⁰⁸Le vérificateur général est un mandataire du parlement chargé d'auditer les ministères et les organismes fédéraux, les sociétés d'État et autres organisations fédérales.

¹⁰⁹Pour le texte intégral de ladite loi consultez : <http://laws-lois.justice.gc.ca/fra/lois/A-17/page-1.html>. (Dernière consultation le 15/09/2015).

¹¹⁰Par rapport à cet exemple, l'introduction de la pratique de l'audit de la performance dans le cadre de la gestion publique au Maroc reste timide. En fait, l'article 66 de la nouvelle organique des finances dispose que parmi les documents devant accompagner le projet de loi de règlement figure un rapport d'audit de performance, qu'on doit attendre jusqu'au premier janvier 2020 pour assister à sa première application. Dans le même cadre le décret d'application de ladite loi stipule, dans son article 33, que l'élaboration du rapport d'audit de performance incombe à l'Inspection Générale des Finances (IGF), suivant des conditions et modalités à arrêter par le ministre chargé des finances dans un texte à part, en l'occurrence un arrêté.

A noter en outre que dans le texte de la nouvelle loi organique des finances c'est l'expression audit de performance et non audit de la performance qui est utilisée, mais il faut rappeler que les deux expressions

Les normes de l'INTOSAI constituent l'un des repères les plus importants, sinon le plus important, en matière d'audit de la performance, pour les institutions du secteur public pour la définition du contenu, des intervenants, de l'approche et des critères de l'audit de la performance. Ainsi, l'audit de la performance lorsqu'il est effectué par des ISC¹¹¹, consiste à *examiner de façon indépendante, objective et fiable si des entreprises, des systèmes, des opérations, des programmes, des activités ou des organisations du secteur public fonctionnent conformément aux principes d'économie, d'efficience et d'efficacité et si des améliorations sont possibles*¹¹².

C'est donc un examen auquel se livrent des institutions de contrôle pour vérifier si le fonctionnement des entités publiques obéit aux principes d'économie¹¹³, d'efficience¹¹⁴ et d'efficacité¹¹⁵, ce qu'on désigne communément par les trois E.

Dans le cadre de cet examen, il y a lieu de signaler la présence de trois intervenants, ou parties prenantes, pour reprendre les termes de l'INTOSAI, qui sont :

- les auditeurs : ce sont les professionnels chargés d'accomplir les missions d'audit, ils peuvent intervenir dans le choix du sujet et des critères d'audit. Ils « *peuvent formuler des recommandations, mais ils doivent veiller à ne pas assumer les responsabilités des parties responsables* »¹¹⁶ ;
- la partie responsable : dont le rôle « *peut être partagé par une série de personnes ou d'entités, chacune assumant la responsabilité pour un aspect différent du sujet*

interviennent dans le même cadre, celui de l'appréciation de la gestion publique au regard des critères de performance de l'économie, l'efficacité et l'efficience.

Pour la nouvelle loi organique des finances Cf. : dahir n° 1.15.62 du 14 Chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances. B.O n° 6370 du 1^{er} ramadan 1436 (18 juillet 2015). Version française.

Pour le décret d'application Cf. : décret n° 2.15.426 relatif à l'élaboration et l'exécution des lois de finances. B.O n° 6378 du 29 Ramadan 1436 (16 juillet 2015). Version arabe.

¹¹¹Institutions Supérieures de Contrôle.

¹¹² ISSAI 300, *Op. Cit.* p. 2.

¹¹³ Consiste à réduire au minimum le coût des ressources. Les moyens mis en œuvre doivent être rendus disponibles en temps utile, dans les quantités et qualités appropriées et au meilleur prix. *Ibid.* p. 3.

¹¹⁴ Consiste à obtenir le maximum à partir des ressources disponibles. Il porte sur le rapport entre les moyens mis en œuvre et les réalisations sur le plan de la quantité, de la qualité et du respect des échéances. *Ibid.*

¹¹⁵ Concerne la réalisation des objectifs fixés et l'obtention des résultats escomptés. *Ibid.*

¹¹⁶ ISSAI 300, *Ibid.* p. 4.

considéré. Certaines parties peuvent être chargées de mesures qui sont à l'origine de problèmes »¹¹⁷ ;

- les utilisateurs : sont représentés par les destinataires du résultat et conclusions des missions d'audit réalisées. Ces destinataires peuvent être les citoyens, leurs représentants (le pouvoir législatif) ou encore des agences gouvernementales.

En outre, il convient de rappeler que le déroulement des missions d'audit de la performance obéit à un certain nombre de principes généraux que nous résumons dans le tableau ci-dessous :

Tableau 6 : Principes généraux de l'audit de la performance (éléments de définition regroupés sous forme de tableau par l'auteur)¹¹⁸.

Principe d'audit	Eléments de définition
Objectifs d'audit	Bon nombre d'objectifs d'audit peuvent être formulés sous la forme d'une question d'audit générale qu'il est possible de décomposer en sous-questions plus précises. Ces objectifs doivent avoir un lien thématique entre eux, être complémentaires, ne pas se chevaucher et se compléter collectivement pour répondre à la question générale. Au lieu de définir un objectif unique ou une question d'audit générale, les auditeurs peuvent choisir de fixer plusieurs objectifs d'audit, qui ne doivent pas toujours être décomposés en sous-questions.
Approche d'audit	L'approche d'audit globale est un élément central de tout audit. Elle détermine la nature de l'examen à réaliser. Elle permet également de définir les connaissances, les informations et les données nécessaires, ainsi que les procédures d'audit à mettre en œuvre pour les obtenir et les analyser. En règle générale, l'audit de la performance suit l'une des trois approches suivantes: -une approche axée sur les systèmes, qui consiste à s'assurer du bon fonctionnement des systèmes de gestion, par exemple les systèmes de gestion financière; -une approche axée sur les résultats, qui consiste à évaluer si les objectifs en matière d'effets ou de réalisations ont été atteints comme escompté ou si les programmes et les services fonctionnent comme prévu; -une approche axée sur les problèmes, qui consiste à examiner, à vérifier et à analyser les causes de problèmes particuliers ou d'écarts par rapport à des critères.

¹¹⁷ISSAI 300, *Ibid.* p. 5.

¹¹⁸Tels que définit par le guide : principe fondamentaux de l'audit de la performance. *Op. Cit.* pp. 6-14.

Principe d'audit	Éléments de définition
Critères	Les critères sont les éléments de référence utilisés pour évaluer le sujet considéré. Les critères de l'audit de la performance sont des normes de rendement raisonnables et spécifiques à l'audit, en fonction desquelles l'économie, l'efficacité et l'efficacité des opérations peuvent être évaluées et appréciées. Les critères peuvent être de nature qualitative ou quantitative et doivent définir les éléments en fonction desquels l'entité auditée sera évaluée. Les critères peuvent être généraux ou spécifiques.
Risque d'audit	En matière d'audit de la performance, bon nombre de thèmes sont complexes et politiquement sensibles. Écarter purement et simplement ces thèmes peut contribuer à réduire le risque d'inexactitude ou d'insuffisance, mais cela peut aussi limiter la possibilité d'apporter de la valeur ajoutée.
Communication	Les auditeurs doivent identifier les parties responsables et les autres parties prenantes principales et prendre l'initiative d'établir une communication bilatérale efficace. Une bonne communication peut permettre aux auditeurs d'améliorer l'accès aux sources d'informations, ainsi qu'aux données et aux opinions de l'entité auditée. Le recours aux canaux de communication pour expliquer l'objectif de l'audit de la performance aux parties prenantes permet également d'augmenter la probabilité que les recommandations d'audit seront mises en œuvre.
Compétences	Pour l'audit de la performance, des compétences particulières sont parfois nécessaires, comme la connaissance des techniques d'évaluation et des méthodes utilisées dans le domaine des sciences sociales, ainsi que des compétences personnelles comme les aptitudes à la communication et à la rédaction, la capacité d'analyse, la créativité et la réceptivité. Les auditeurs doivent avoir une connaissance solide des organisations, des programmes et des fonctions des pouvoirs publics.
Jugement professionnel et esprit critique	Il est crucial que les auditeurs fassent preuve d'esprit critique, adoptent une approche sceptique et se distancient objectivement des informations fournies. Les auditeurs sont censés procéder à des évaluations rationnelles et faire abstraction de leurs préférences personnelles et de celles des autres. Dans le même temps, ils doivent être réceptifs à d'autres opinions et arguments.
Contrôle qualité	Au niveau de chaque audit, aucune procédure de contrôle qualité ne peut garantir que le rapport relatif à l'audit de la performance sera de qualité élevée.

Principe d'audit	Eléments de définition
	Il importe également que les auditeurs soient, et restent, compétents et motivés. Les mécanismes de contrôle doivent donc être complétés par un soutien à l'équipe d'audit, comme la formation sur le tas et des orientations.
Caractère significatif	Le caractère significatif peut être considéré comme l'importance relative d'un sujet dans le contexte dans lequel il est examiné. Le caractère significatif d'un thème d'audit doit être en rapport avec l'ampleur de ses incidences. Pour le déterminer, il faut examiner si l'activité a relativement peu d'importance et si les lacunes dans le domaine concerné pourraient influencer sur d'autres activités au sein de l'entité auditée
Documentation	Comme dans tous les audits, les auditeurs qui contrôlent la performance doivent conserver une documentation satisfaisante concernant l'élaboration, les procédures et les constatations de chaque audit. Dans le cas des audits de la performance, l'objectif de la documentation et le contexte dans lequel elle s'inscrit sont toutefois quelque peu particuliers.

Les critères de performance sur lesquels l'audit de la performance prend appui, ou ce qu'on qualifie de trois E, constitue, comme nous allons le constater plus loin dans ce chapitre, des axes d'évaluation de la performance que plusieurs modèles de mesure et d'évaluation de la performance se partagent en commun. C'est en se référant à ces axes de la performance, répandus au secteur privé, que la NGP essaye d'approcher la performance publique. Mais la question qui mérite d'être posée à cet égard est de savoir si ces critères ou axes de la performance peuvent ou non rendre compte de la performance publique ?

Mais avant de discuter, au niveau de la deuxième section de ce chapitre, les critères de performance à travers les modèles de mesure et d'évaluation de la performance, utilisés dans le secteur public, nous exposons les conséquences de la NGP sur la question de la performance dans le secteur public.

1.4.3 Les conséquences pratiques de l'influence du New Public Management :

Le développement du NPM comme logique d'action, n'est pas synonyme d'un succès absolu de cette pratique en matière de gestion de la chose publique. Car de nos jours les débats sur les effets occasionnés par la mise en place de réformes inspirées du NPM, ne manquent pas. Dans cet ordre d'idées Bezes recense trois perspectives pouvant tracer "les

dynamiques et les effets de cette nouvelle forme de rationalisation de l'action publique"¹¹⁹. Il ne s'agit pas à ce niveau de dresser un bilan des points négatifs du NPM, mais de dire, par contre, que cette logique de réforme peut s'avérer contradictoire sur certains points, et d'y recourir n'est pas synonyme de réussite. L'expérience de l'Angleterre à travers les réformes qualifiées de Thatcheriennes, donne l'exemple d'actions inspirées de la logique du NPM, qui ont partagé le pays entre partisans et opposants de cette manière de gestion de la chose publique.

De prime abord, et comme première perspective, l'auteur rappelle le jeu d'intérêts des différents groupes entourant la gestion publique, dont il donne quelque exemples. Il s'agit **en premier lieu** des "*administrations transversales*", ou "*institutions centralistes*", qui "*ont connu une perte de leurs capacités de maîtrise de l'ensemble étatique. Elles investissent les nouveaux instruments managériaux pour tenter de conserver, en le recomposant, leur pouvoir de direction, de coordination et de contrôle*"¹²⁰. **Deuxièmement**, on trouve les élus politiques, pour qui l'introduction d'outils de performance et d'indicateurs, est un moyen pour le réaménagement de la responsabilité dans l'objectif d'une meilleure répartition et traçabilité. Ces outils permettent aux élus une imputation de la responsabilité d'échecs entre élus et fonctionnaires en charge du pilotage de l'action publique. **En troisième et dernier lieu**, l'auteur cite "les professionnels" représentés par les cabinets d'audit et de conseil. Même si l'auteur confirme l'absence de données pour mener une analyse approfondie de l'influence et l'implication des professionnels dans la promotion du "gouvernement par la performance", il est, néanmoins, possible de constater les appels récurrents à des consultants et des cabinets d'études pour mener certaines réformes.

Comme deuxième perspective, qui prend la forme d'un "paradoxe", l'auteur avance le mouvement de désagrégation de l'Etat, qui consiste pour les réformateurs en l'abondant des structures dites "monolithiques", en faveur de la création de bureaux, d'agences et de contractualisation avec des acteurs tiers publics ou privés, etc.¹²¹ Cette logique de désagrégation des structures de l'Etat engendre un foisonnement de nouvelles formes d'organisations de l'action publique, avec de nouveaux objectifs, de nouvelles règles et

¹¹⁹Bezes (P.), *Op. Cit.* p. 33.

¹²⁰*Ibid.*

¹²¹*Ibid.*p. 34.

procédures, nécessitant ainsi l'instauration en contrepartie de nouveaux mécanismes de contrôle et de coordination. L'objectif recherché alors de l'allégement des structures, se traduit paradoxalement par l'introduction de plus de lenteur et de rigidité, issues de la multiplication de nouvelles structures nécessitant la mise en place de nouvelles procédures de coordination, chose qui n'est pas toujours facile, car la coordination du travail des différents acteurs est de nos jours le point qui sclérose le plus l'action publique.

Un autre point qui illustre la forme paradoxale du mouvement de désagrégation de l'Etat, et qui accompagne automatiquement la création de nouvelles structures, comme les agences, réside dans la prolifération des statuts du personnel, alors qu'on assiste d'autre part, toujours sous le couvert du NPM, à des débats qui conteste le nombre exagéré des statuts du personnel public, et l'importance de la masse salariale mobilisée pour sa rémunération.

Dans ce sens, Bezes en faisant référence aux travaux d'enquêtes dirigés par Hood depuis la fin des années 1990, évoque l'évolution paradoxale de l'administration au Royaume-Uni. Avec l'adoption de réformes visant l'externalisation d'activités de production de biens publics, les enquêtes ont montré la multiplication parallèle d'instances de régulation. *"On assiste ainsi à la constitution d'un champ spécialisé de contrôle administratif caractérisé par des organes publics de plus en plus nombreux, aux statuts variés, (...), centralisant ressources et effectifs croissants"*¹²². Les travaux ainsi réalisés montrent la progression du nombre des agents publics à rejoindre les instances de régulation internes à l'Etat, dont le pourcentage a atteint 90% entre 1976 et 1995, alors que l'on constatait une variation inverse du nombre de fonctionnaires du Civil Service, qui a diminué de 30% globalement et de 20% pour les fonctionnaires¹²³.

La troisième perspective, qu'on peut considérer comme conséquence de la multiplication des instances de régulation et de contrôle, consiste dans la complexité des systèmes de gestion mis en place dans le cadre de la nouvelle gestion publique. La croissance du nombre des instances créées ne s'arrête pas et ne permet pas de dégager la logique suivie pour la création ou non de nouvelles structures. Au lieu d'alléger les procédures, ces nouvelles structures produisent l'effet contraire, plus de procédures, de règles et d'instruments de mesure. On peut ainsi facilement recueillir plusieurs informations de plusieurs instances sur une seule et même question, chaque structure a tendance à justifier sa performance par la

¹²²*Ibid.*

¹²³*Ibid.*

manipulation d'indicateurs dont le nombre ne cesse d'augmenter, mais dont la fiabilité reste à démontrer. L'absence d'organe de contrôle des nouvelles structures, et d'une même logique de performance et de mesure par des indicateurs communément validés, ouvre la porte à la prolifération et au foisonnement des indicateurs et la manipulation des rapports pour éviter tous risques d'échec et de sanction.

Les remarques dressées par l'auteur constituent un résumé consistant démontant que l'adoption d'un trend de réforme inspiré de la nouvelle gestion public n'est pas un gage de performance, bien au contraire certaines prescriptions de la nouvelle gestion publique, sont aujourd'hui l'objet de contestation de la part des politiciens et des chercheurs (cas de la privatisation en France). Le nouveau management public internalise en son sein des éléments qui se montrent contradictoire avec l'éthique du service public, il indexe la performance de l'organisation publique, en grande partie, sur l'orientation vers le marché. En raisonnant ainsi, il est fait fi des progrès déjà réalisés par des structures publiques qu'on qualifiait de bureaucraties. Or la recherche de la performance est avant tout un processus continu d'amélioration qui peut être mené sans faire nécessairement référence au nouveau management public.

Dans le cadre de la quête de la performance, les modèles de mesure utilisés se multiplient, reflétant ainsi l'intérêt porté à la mesure mais en même temps la difficulté à réussir l'exercice de la mesure. Evaluer la performance à l'aide de critères de performance nécessite de faire le choix de l'outil approprié, mais ce choix n'est pas souvent évident. Dans la section suivante nous essayons de présenter en les commentant trois modèles de mesure de la performance, tout en précisant les difficultés qui entourent l'emploi de ces outils.

Section2. Les modèles de mesure de la performance.

Lorsqu'on cherche à analyser les modèles de mesure de la performance, on peut facilement en repérer une multitude en lice, la question qui se pose alors est de savoir quel modèle choisir et quelle est la logique qui sous-tend chaque modèle ? A première vue, les modèles courants de mesure de la performance donnent l'impression qu'ils ne se ressemblent pas, mais analyser de près, ils partagent une même logique, consistant à établir des séquences composées d'axes de gestion ou de pilotage (buts, objectifs, moyens ou ressources, résultats, inputs, outputs, outcomes,...), et dégager des critères de mesures (efficacité, efficience, économie, effectivité,...) qui résultent de la confrontation des axes de gestion (ou niveaux d'action) les uns aux autres. A noter que tous les modèles de mesure s'arrêtent au niveau de la fixation des critères de mesure.

Partant de cette logique partagée entre les modèles de mesure de la performance, on peut dès lors les scinder en deux types, que sont :

- d'une part, les modèles construits autour de la séquence Objectifs-Moyens-Résultats, qu'on peut qualifier de classique, et qui fixent un seul niveau de résultat ;
- d'autre part, les modèles qui élargissent le nombre des axes d'action en jeu par la distinction au niveau des résultats entre les produits de l'action - livrables, réalisations ou prestations - et les effets de l'action ou l'impact (outcomes).

Cette dernière modélisation permet, d'après ses partisans, d'obtenir une définition plus détaillée des niveaux de l'action publique, et a surtout permis la production de plusieurs modèles dérivés.

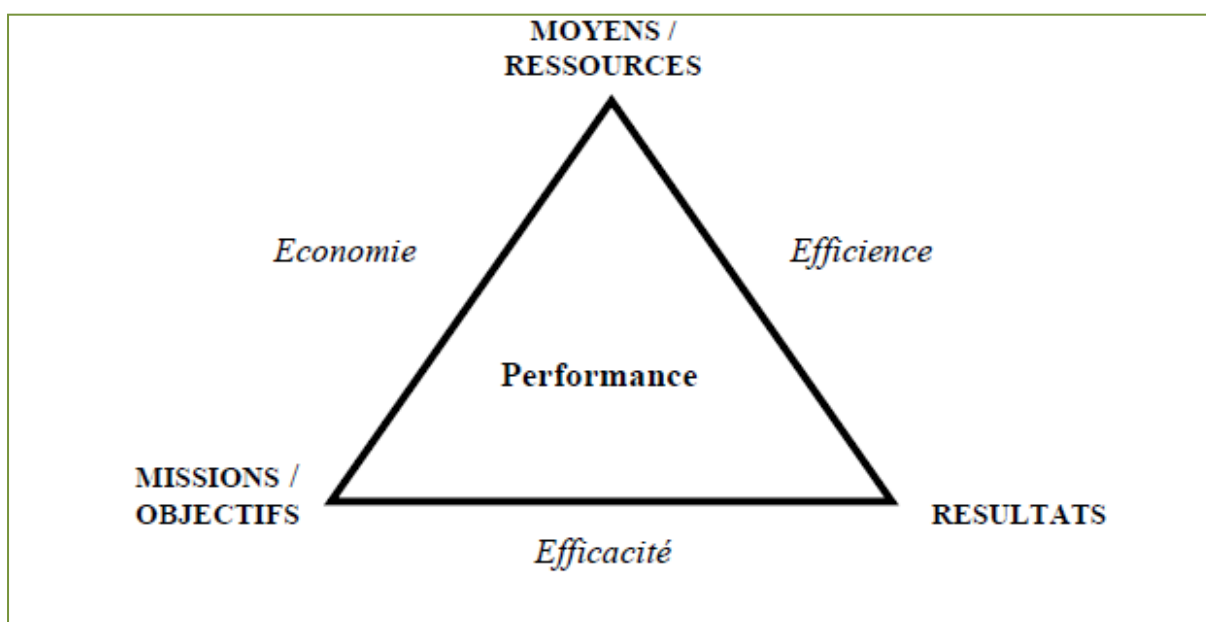
La distinction entre réalisations et impacts caractérise les modèles basés sur la séquence Inputs-Outputs-Outcomes (I-O-O), et permet ainsi de proposer plus de critères de mesure de la performance. Dans ce sens, si le premier type de modèles ne permet d'appréhender la performance qu'à travers trois critères, dits trois E (Economie, Efficacité, Efficience) - qui représentent les trois liens possibles et imaginables qu'on peut obtenir en recoupant les trois niveaux d'action ; objectifs, moyens et ressources -, le deuxième type de modèles permet, par contre, d'augmenter le nombre de critères de mesures par l'augmentation des niveaux d'analyse de l'action publique, ce qui explique le foisonnement des modèles de mesure dérivés de la séquence I-O-O, dont on peut même relever la présence de plusieurs versions personnalisées.

2.1 Le modèle Efficacité Efficience Economie :

Ce premier modèle, peut être considéré comme le modèle de base de la mesure de la performance, qui fixe comme axes ou niveaux d'analyse de l'action publique les objectifs, les moyens et les résultats (O-M-R), comme illustré dans la figure ci-dessous.

Dans la séquence Objectifs-Moyens-Résultats, la performance de l'action publique passe par une mise en relief des objectifs de l'action, des moyens nécessaires pour sa mise en œuvre et des résultats de cette mise en œuvre. Les relations entre les trois axes du modèle sont en nombre de trois et représentent les critères de mesure reflétant la performance. On dégage donc les critères de l'économie, l'efficacité et l'efficience.

Figure 6 : Le triangle de la performance¹²⁴



Le premier critère, celui de l'efficacité, intervient dans la jonction entre les axes objectifs et résultats, il peut être apprécié à travers la comparaison entre une situation prévisionnelle, des objectifs prévisionnels ciblés *a priori*, et les résultats atteints, objectifs atteints *ex-post*.

Le deuxième critère de l'efficience, renvoie de sa part à la relation entre résultats et moyens, il s'agit d'apprécier l'optimisation des moyens mobilisés pour les résultats atteints. C'est un critère qui doit être suivi d'une analyse pour aboutir à la mesure. Contrairement au critère de l'efficacité qui s'obtient par comparaison entre le prévu et le réalisé, le critère de l'efficience est un peu flou, l'appréciation de l'optimisation des moyens, comme élément de définition du critère, ne permet pas de renseigner directement sur ce qui doit être fait pour obtenir la lecture

¹²⁴Cf. Demeestere (R.), "*Le Contrôle de gestion dans le secteur public*", 2ème édition, LGDJ, Paris, 2005.

de l'efficience. L'appréciation de l'efficience doit permettre de savoir s'il y a eu allocation optimale ou non des ressources pour le niveau de résultat atteint, la présence d'un étalon de comparaison est alors nécessaire à ce niveau pour savoir si une organisation ou un processus sont ou non efficaces.

Le troisième critère représenté par l'économie, est un critère qui résulte, suivant le modèle, de la confrontation entre les objectifs et les moyens. L'aspect mis en avant concernant ce critère est la budgétisation, il s'agit de savoir si le budget arrêté ou à arrêter pour le niveau d'objectif fixé pour une organisation, un département ou un service, est obtenu ou pourrait être obtenu à moindre coût.

Malgré sa simplicité apparente, ce modèle présente des difficultés de mise en pratique, les critères de l'économie et de l'efficience, dont la simplicité est à notre sens trompeuse, ne sont pas assez précisés. En outre, la relation entre les critères n'est pas assez claire, on ne peut pas savoir si les critères de l'efficience et de l'économie, tels qu'ils sont définis par le modèle, n'entrent pas en conflits, si l'un des critères ne renferme pas l'autre.

Si on analyse les définitions des trois critères¹²⁵ de mesure de la performance prévus par le modèle, on remarque que ces derniers se croisent l'un avec l'autre. Ainsi, l'efficacité se trouve confondue avec l'efficience, on peut même remarquer qu'elles sont synonymes à travers leurs définitions étymologiques. La seule différence qu'on peut évoquer à ce propos, est que le terme efficience est recommandé pour qualifier l'efficacité d'objet ou de procédé

¹²⁵**Définition « efficacité » :**

Se dit d'un produit, d'une méthode, d'un appareil, etc., qui produisent l'effet attendu ; bon pour : un médicament efficace contre le rhume.

Qui remplit bien sa tâche, qui atteint son but, qui aboutit à des résultats utiles : un employé efficace. Une politique efficace.

Synonyme : efficience. Le Dictionnaire de langue française, Larousse.

Définition « efficience » :

Capacité d'un individu ou d'un système de travail d'obtenir de bonnes performances dans un type de tâche donné ; efficacité : donner preuve de son efficience.

Emploi : Capacité de rendement, performance (dans un domaine technique) : l'efficience d'un système, d'une machine, d'une entreprise.

Recommandation : dans le l'usage courant, non technique, préférer efficacité, notamment pour parler d'une personne. De même, réserver l'emploi de « efficient » aux objets et dispositifs techniques : une machine efficiente, mais un collaborateur efficace.

Synonyme : efficacité. Le Dictionnaire de langue française, Larousse.

Définition « économie » :

Gestion où on réduit ses dépenses, où on évite des dépenses superflues.

Ce qu'on épargne, qu'on évite de dépenser : Par ce procédé, on réalise une sérieuse économie de temps.

Régulation, organisation visant à une diminution des dépenses, à une adaptation parfaite au but visé : Ce film a été réalisé avec une grande économie de moyens. Le Dictionnaire de langue française, Larousse.

technique, mais en dehors du domaine technique il y a lieu d'utiliser le terme efficacité pour parler de la capacité, d'une personne notamment, à atteindre les buts.

Par ailleurs, le critère de l'économie est assez riche, à travers sa définition on remarque qu'il englobe le souci de l'optimisation des moyens devant être engagés dans un processus de gestion. On pourrait se demander sur les causes qui ont nécessité la mobilisation en management public d'un qualificatif supplémentaire, celui de l'efficience, alors qu'on pouvait se contenter du critère de l'économie qui s'accommode bien avec le souci de l'optimisation des ressources.

Les difficultés de définition qui entourent les critères de mesure de la performance imposent, pour toute utilisation de notions pareilles, d'en préciser le contenu, ce qu'on veut dire à travers chaque mot du jargon managérial. Parmi les difficultés qui entourent la question de la mesure de la performance, le problème de la terminologie est présent. Les écrits sur la performance regorgent de termes dont les contenus ne sont pas précisés, des termes que l'emploi abusif a parfois déformés.

Pour préciser davantage le contenu donné à travers le présent modèle aux critères de mesure de la performance, il y a lieu de retenir ce qui suit:

- économie : la capacité à optimiser les moyens financiers de sa gestion ;
- efficacité : la capacité à atteindre ses objectifs ;
- efficience : la capacité à optimiser les coûts pour le niveau d'objectifs atteint.

L'ordre suivant lequel figurent ces critères n'est pas arbitraire. En effet, le critère de l'économie, avancé en premier, renvoi à l'aspect budgétaire, il est entendu dans le cadre des modèles de mesure de la performance sous son acceptation restreinte, managériale et non économique. Pour les objectifs fixés, il faut optimiser le budget à allouer pour leurs mises en œuvre, c'est d'une recherche des moyens de financement de l'action les moins chers dont il s'agit. Suivant cette acception, le critère de l'économie est introduit avant la mise en œuvre de l'action, le choix entre les différentes options de financement possibles pour une entité matérialise le souci de l'économie. Pris ainsi, on peut comprendre la raison pour laquelle le critère de l'économie résulte de la confrontation des axes objectifs et moyens, au niveau du modèle O-M-R.

Le critère de l'efficacité matérialise de sa part le degré d'atteinte des objectifs fixés *a priori*. Comme les objectifs de l'action publique peuvent être exprimés en termes de prestations et/ou en termes d'effets, l'appréciation de l'efficacité est faite soit en termes de degré d'atteinte des prestations, soit des effets. Dans le secteur public les prestations ne peuvent constituer une fin

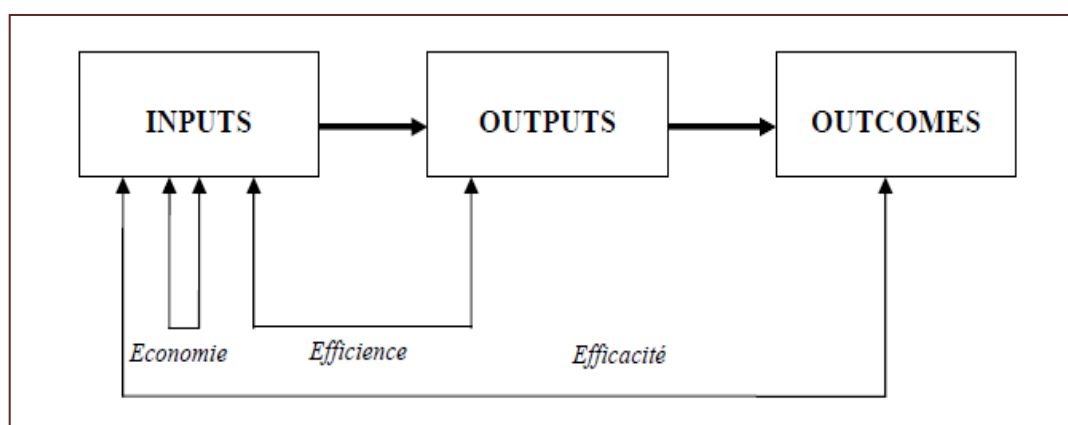
en soit, l'objectif de l'action publique doit être exprimé en termes d'effets sur les populations cibles, bien qu'il n'est pas toujours évident d'évaluer l'impact de l'action sur sa cible.

L'efficacité est un critère de mesure qui intervient après la mise en œuvre de l'action, il doit permettre d'apprécier si les objectifs atteints ont occasionné le minimum de coûts. Contrairement au critère de l'économie qui concerne l'ensemble des objectifs fixés *a priori* (objectifs prévisionnels), le critère de l'efficacité est un critère qui ne porte que sur les objectifs effectivement réalisés (objectifs atteints), c'est une mesure postérieure à l'action, qui ne peut être mise en œuvre qu'une fois l'action accomplie.

2.2 Les modèles Inputs-Outputs-Outcomes :

Dans la modélisation basée sur la séquence Inputs-Outputs-Outcomes, l'axe de démarcation par rapport au modèle précédent, réside dans la distinction au sein du processus de production publique de deux fonctions de production. Une première fonction qui permet, à partir d'intrants qualitatifs et quantitatifs, de produire des extrants qualitatifs et/ou quantitatifs. Les extrants représentent ce qui est communément qualifié de réalisations (écoles réalisées, centre hospitalier bâtis, mesures de sécurité entreprises, nombre d'autorisation délivrées,...). Les réalisations ne représentent aucunement la fin de l'action publique¹²⁶, car elles doivent produire des effets pour les cibles de cette même action publique, et c'est la deuxième fonction de production publique, que la présente modélisation propose, celle consistant dans la transformation des extrants en effets (outcomes).

Figure 7 : Le modèle Inputs-Outputs-Outcomes¹²⁷



¹²⁶Bouckaert (G.), "Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public", In. "La gestion par les résultats dans le secteur public", Revue d'analyse comparée en administration publique, vol. 12 n°3, 2005, p. 13.

¹²⁷ Cf. Guennoun, *Op. Cit.* p. 194.

Pour cette modélisation notre choix porte sur l'exposé de deux cadres d'analyse, à savoir, le cadre d'analyse présenté par Bouckaert et celui présenté par Schedler.

2.2.1 Cadre d'analyse présenté par Bouckaert¹²⁸ :

La deuxième fonction de production publique, présente selon Bouckaert¹²⁹ l'une des difficultés majeures qui rendent complexe la mesure de la performance dans le secteur public¹³⁰. Pour l'auteur, le passage des extrants aux effets est séparé par une distance, "*un grand canyon*" pour reprendre son expression, avec sur une rive les extrants et sur l'autre les effets.

Cependant, malgré cette difficulté, les modèles basés sur la séquence I-O-O connaissent une montée remarquable, ils fournissent un cadre d'analyse des résultats de l'action publique plus détaillé en opérant la distinction entre deux niveaux de résultats, le nombre de relations entre les axes de pilotage de l'action publique se trouvent ainsi enrichi par d'autres critères de mesure de la performance.

Le cadre d'analyse ci-dessous, donne exemple d'un modèle basé sur la séquence I-O-O :

¹²⁸ Il ne s'agit pas d'attribuer les modèles I-O-O à l'auteur, mais d'exposer un cadre discuté par l'auteur dans son analyse de la mesure de la performance dans le secteur public, à ce sujet CF. Bouckaert (G.), "*Un nouvel examen.....*", *Op.Cit.*

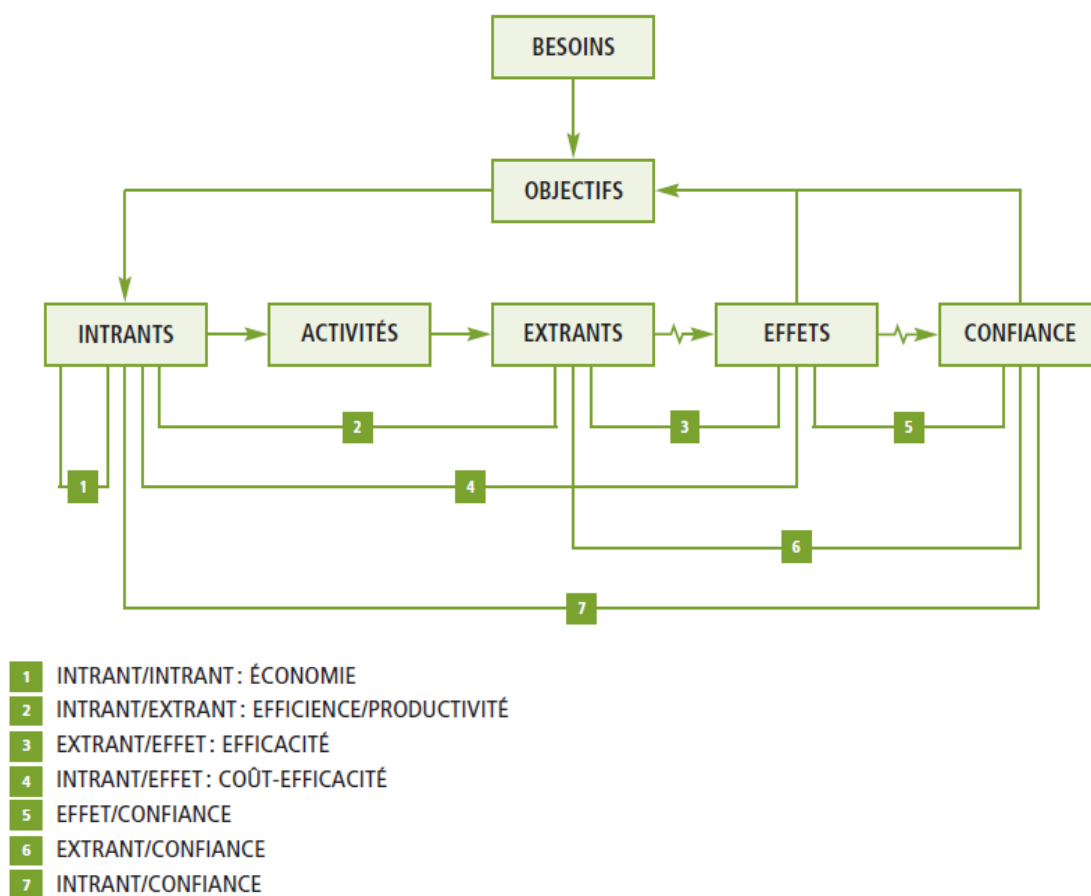
¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ D'autres auteurs soulignent aussi la difficulté à mesurer les résultats de l'action publique, parmi ces auteurs on peut citer :

Laufer (R.) et Burlaud (A.), Cf. "*Management public, gestion et légitimité*", Paris, Dalloz, (1980).

Santo (V.-M.) et Verrier (P. E.), Cf. "*Le management public*", Paris, PUF, (1993).

Trosa (S.), Cf. "*Grandeur et décadence du mimétisme avec le secteur privé*", *Politique et management public*, (1993).

Figure 8 : Mesure de la performance dans le secteur public : cadre analytique¹³¹.

On peut remarquer, qu'à la différence du premier modèle, la présente configuration est plus détaillée en termes d'axes de gestion ; objectifs, intrants, activités, extrants et effets et propose donc plus de liens logiques entre ces axes de gestion (au nombre de sept au niveau de la figure).

Aux critères classiques Economie-Efficacité-Efficience, s'ajoute d'autres critères de mesure de la performance, avec comme différence une difficulté à apprécier le critère de l'efficacité, que le premier modèle présente comme le critère le plus accessible. La séparation établie par le modèle I-O-O entre réalisations et effets indexe la mesure de l'efficacité sur l'appréciation des effets de l'action publique sur les populations cibles et, qui plus est, sur la reconnaissance de ces effets par ces mêmes populations à travers la notion de la confiance. L'existence de liens perturbés entre les cases du modèle¹³², explique la raison pour laquelle les liens

¹³¹Bouckaert (G.), "Un nouvel examen....", *Op.Cit.*, p. 14.

¹³²*Ibid.*, p. 13.

respectifs entre les extrants et les effets d'une part, et les effets et la confiance d'autre part, sont matérialisés par des flèches en zigzag. Le modèle souffre de sa qualité, en opérant une distinction plus réelle et fine entre les niveaux de résultat, il a augmenté de sa complexité par l'augmentation des axes le composant. Ainsi, des liens comme le lien 6 ou 7 de la figure précédente, entre les extrants, les effets et la confiance, ne débouchent pas sur des critères de mesure proprement désignés par des qualificatifs, comme l'économie et l'efficacité par exemple, mais sont désignés par un regroupement des qualificatifs des axes en liaison : extrants-confiance, effets-confiance, par exemple. Mais, faut-il le reconnaître, le modèle ainsi présenté, introduit une notion innovante au niveau des critères de la mesure de la performance ; la notion de la confiance. Bien qu'il soit difficile d'en apprécier la valeur, la confiance reflète l'extension du raisonnement aux citoyens. En effet, l'appréciation de l'impact (outcome) de l'action publique ne peut se faire sans une implication des destinataires de l'action. Certains outils comme le modèle présenté en premier au niveau de cette section, basé sur la séquence Objectifs-Moyens-Résultats, sont centrés sur une acception restreinte de la performance. Réduire la performance au stade des réalisations est réducteur de la réalité de l'action publique qui est orientée, par essence, vers la production d'effets sur et pour les citoyens.

Dans ce cadre, il y a lieu de rappeler que la mise en relation entre extrants, effets et confiance, nécessite comme condition, *sine qua non*, la disponibilité d'information de gestion propre à son pays ainsi qu'à d'autres pays. L'appréciation de certains critères du modèle comme la confiance dans l'administration, ou encore le rapport coût-efficacité du service public n'est utile que si elle fait l'objet d'une comparaison entre les pays. L'approche poursuivie à ce niveau est une approche centrée sur le citoyens et orientée vers la comparaison de l'efficacité, la qualité et le coût du service public entre différents pays. L'utilisation du cadre d'analyse illustré par la figure 5 doit normalement déboucher sur un positionnement du pays dans les domaines du secteur public à travers les critères de mesure fixés. Dans ce sens, le présent modèle peut offrir une multitude de piste de comparaison et donc d'analyse de la performance publique¹³³.

¹³³ Pour mieux saisir la portée de ce modèle il est vivement recommandé de consulter en annexes des exemples de son application, Cf. en annexes les exemples dérivés du modèle :

Annexe 1 : Rapport coûts/efficacité de l'éducation (vers 2000) ;

Annexe 2 : Education confiance et efficacité (vers 2000) ;

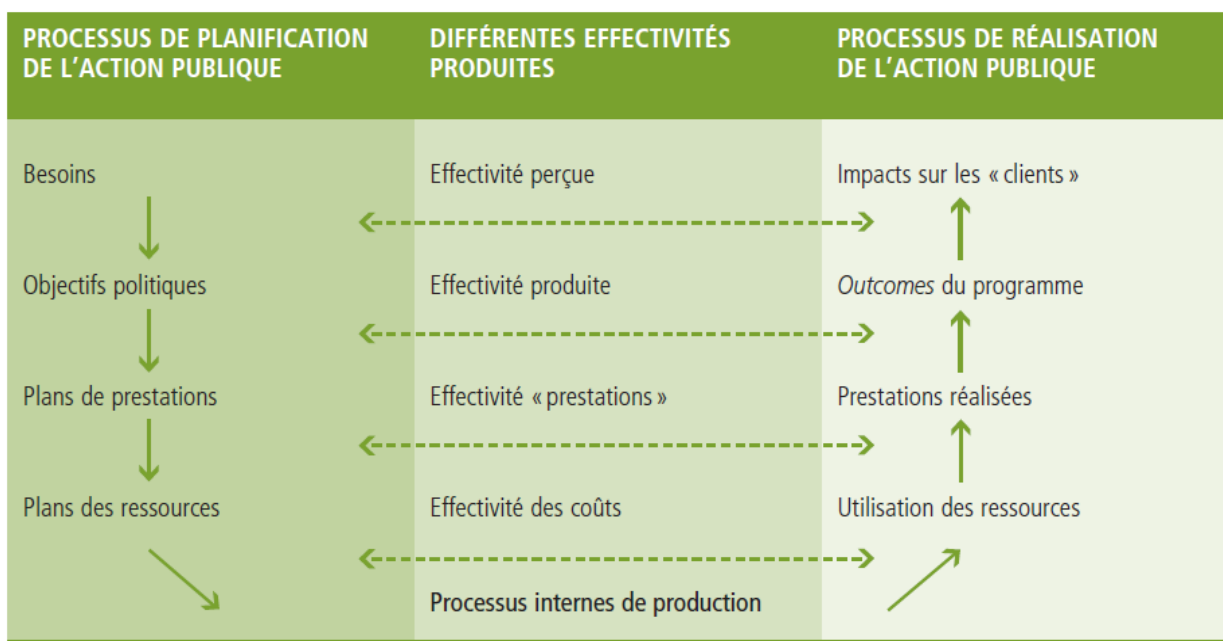
Annexe 3 : Rapport coûts/efficacité des soins de santé (2001) ;

Annexe 4 : Confiance dans le secteur de la santé par rapport aux dépenses (2000) ;

2.2.2 Le cadre d'analyse de Schedler¹³⁴ :

Dans le registre des modèles basés sur la séquence Inputs-Outputs-Outcomes, un autre cadre d'analyse attire notre attention et mérite à notre sens d'être présenté au niveau du présent travail. Présenté par Schedler, ce cadre d'analyse se caractérise par sa clarté. Simple à lire de par sa présentation, il approche la performance à travers la comparaison entre ce qui est prévu, d'une part, et ce qui est réalisé, d'autre part. Pour chaque composante du processus de l'action publique, il s'agit d'apprécier l'écart entre ce qui est planifié et ce qui est obtenu à l'issue de la mise en œuvre de l'action publique (figure *infra*).

Figure 9 : Les différents niveaux de résultats de l'action publique selon Schedler (1995)¹³⁵



Dans le compartiment gauche de la figure, représentant ce qui est planifié, ou processus de planification de l'action publique au sens de l'auteur, on trouve quatre axes que

Annexe 5 : Diagramme de dispersion délits contre coûts du système judiciaire ;

Annexe 6 : Police et justice : criminalité et confiance ;

Annexe 7 : Qualité subjective des pouvoirs publics (2003) et dépenses par habitant en services publics généraux (2001, NL€) ;

Annexe 8 : Confiance dans l'administration (2000) et dépenses en services publics généraux par habitant (2001, NL€).

¹³⁴Schedler, (K.), "*New Public Management*". Berne, Haupt, (1995).

¹³⁵*Ibid.*

Aussi : Emery (Y.), "*La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation*", In. "*La gestion par les résultats dans le secteur public*", Revue d'analyse comparée en administration publique, vol. 12 n°3, 2005, p. 4.

sont : les besoins des cibles de l'action publique, les objectifs politiques, les plans de prestations et les plans de ressources.

On rencontre à ce niveau l'essentiel des axes de la gestion par les résultats. Prenant appui sur les besoins des cibles (populations cibles) de l'action publique, le modèle intègre la notion de finalisation à travers la nécessité de fixer des objectifs politiques pour répondre aux besoins ainsi recensés. Les plans de prestations présentent les variables d'actions que les responsables choisissent pour la réalisation des objectifs politiques, chaque plan de prestations doit être assorti d'un plan de ressources devant matérialiser les moyens à engager pour la réalisation des prestations. A ce titre, les plans de prestations ne peuvent représenter l'aboutissement final de l'action publique, à leur tour ils doivent produire des effets auprès de leurs cibles.

Dans le compartiment opposé, à droite, l'auteur reprend les mêmes axes, mais cette fois-ci en termes de réalisations, c'est-à-dire ce que l'on a consommé comme ressources, ce qui est réalisé comme prestations et les effets, engendrés par les réalisations, tels qu'ils sont ressentis par les populations cibles.

La confrontation du processus de planification de l'action publique et celui de réalisation de l'action publique, se fait à travers la notion d'effectivité, qui doit être entendue comme le degré d'atteinte des résultats programmés, et donne quatre types de mesures, que sont :

- l'effectivité des coûts : résultat de la comparaison entre l'utilisation des ressources et le plan des ressources ;
- l'effectivité « prestations » : résultat de la comparaison entre les prestations réalisées et le plan des prestations ;
- l'effectivité produite : qui mesure le degré d'atteinte des effets tels qu'ils sont prévus au niveau des objectifs ;
- l'effectivité perçue : qui doit résulter de l'adéquation entre l'impact de l'action publique sur le citoyen et les besoins remontés *ex ante*.

Les deux premiers types d'effectivités ; l'effectivité des coûts et l'effectivité des prestations, représentent les mesures les plus accessibles au niveau de cette modélisation, la mesure des écarts correspondant est possible, dans la mesure où il s'agit d'éléments prêtables à la quantification. En outre, le montage d'indicateurs relatifs aux réalisations et ressources s'avère possible dans différents champs de l'action publique.

Par contre, pour l'effectivité produite et l'effectivité perçue, on rejoint la difficulté déjà relevée par Bouckaert plus haut, ou la difficulté à apprécier les effets de l'action publique qui demeure un exercice délicat nécessitant le recueil d'une quantité d'informations importante et l'implication du citoyen dans le processus d'évaluation. L'appréciation de ce type de critères sera basée sur l'appréciation qualitative de l'action publique, faite par les citoyens. La confiance du citoyen dans l'administration par exemple, est un élément qualitatif mais peut se convertir en indicateurs quantitatifs s'il est exprimé par exemple sous la forme « % des citoyens ayant confiance dans tel ou tel service ». De ce fait, la difficulté à apprécier des critères comme la confiance ou l'effectivité produite ne doit pas être comprise comme impossibilité de le faire, de tels critères doivent être travaillés pour servir l'analyse de la performance de l'action publique.

L'exposé des modèles de mesure de la performance, nous amène à ressortir un ensemble de remarques qui entourent la question de la performance dans le secteur public et dont l'analyse s'avère importante pour la clarification de la question de la performance dans le secteur public.

Comme première remarque, on relève que les modèles de mesure de la performance sont basés sur la notion de finalisation, et doivent permettre une lecture de la performance par comparaison entre des éléments planifiés/programmés et des éléments réalisés. La lecture de la performance n'est rendue possible qu'après l'aboutissement de l'action, il s'agit donc d'une lecture *in fine* de la performance¹³⁶. La mesure de la performance nécessite donc un cadre de gestion par les résultats pour aboutir à une meilleure formulation des objectifs de prestations, des plans de ressources et des effets de l'action.

En deuxième lieu, les modèles de mesure débouchent tous sur des critères de performance qu'il faut définir. On retient alors des modèles exposés les critères de l'économie, l'efficacité, l'efficience et l'effectivité. La précision du contenu de chaque critère peut différer d'un modèle à l'autre certes, mais faut-il constater que tous ces critères renvoient à la capacité d'optimisation (maximisation pour l'atteinte des objectifs de prestations et d'effets, et minimisation en cas d'emploi des ressources).

¹³⁶ Même si la comparaison se fait par rapport à un standard il faut disposer de la réalisation pour pouvoir la comparer et déduire l'écart au standard.

Troisièmement, l'utilisation des critères de mesure de la performance doit obéir à un ordre de priorisation. A titre d'exemple, la mesure de l'efficience ne peut passer avant celle de l'efficacité, il s'agit d'employer le critère de l'efficacité et de terminer par celui de l'efficience, car on ne peut dire qu'une organisation est efficiente avant de préciser son degré d'efficacité.

Une fois le secteur public caractérisé et la notion de performance présentée à travers un aperçu historique, mais aussi de par la présentation des modèles de mesure présentés au niveau du deuxième chapitre, il convient ensuite de boucler la première partie du présent travail par un troisième chapitre consacré à la présentation et la discussion des expériences de quatre pays en matière d'intégration de la performance dans le cadre de la gestion publique. Les expériences de ces quatre pays qu'on qualifie de pays réformateurs seront élucidées en distinguant entre : l'expérience nord américaine (dans laquelle nous rangeons les Etats-Unis d'Amérique et le Canada), l'expérience anglaise et l'expérience française.

Chapitre 3 : Expériences d'intégration de la performance ; cas des pays réformateurs

Il s'agit dans ce troisième chapitre de mettre en relief les voies empruntées par des pays réformateurs en matière d'intégration de la performance dans la gestion publique. L'analyse des réformes menées par ces pays, paraît intéressante, dans la mesure où elle va nous permettre de s'enquérir de l'état des pratiques de performance en vogue, mais aussi de repérer les similarités et les différences entre les pratiques des différents pays.

En fait, malgré l'existence d'une tendance générale à réformer les systèmes des finances publiques, par le passage à une budgétisation axée sur les résultats, le rythme et les modalités des réformes ne sont pas les mêmes. Les réformes sont menées à des rythmes qui diffèrent d'un pays à l'autre, on trouve ainsi¹³⁷ :

- d'un côté, des pays s'étant engagés dans un processus de budgétisation axée sur les impacts, dont le Royaume-Uni;
- de l'autre côté, des pays qui restent attachés au budget programme traditionnel avec une référence aux prestations et impacts dans les documents explicatifs relatifs au processus budgétaire, dont le Canada et les Etats-Unis.

Toutefois, on ne peut pas nier que les motifs derrière ces réformes sont, en quelque sorte, les mêmes pour les pays réformateurs. Les gouvernements s'engagent dans des réformes dont le canal principal est le processus budgétaire, en introduisant des techniques comme la programmation glissante, l'élaboration des projets et des rapports de performance, l'introduction des audits de performance et des indicateurs de mesure de la performance.

D'autres points justifient aussi les actions de réformes, dont on peut citer l'influence des prescriptions du courant de la Nouvelle Gestion Publique et la nécessité de renforcer le rôle du pouvoir législatif en matière de préparation, d'approbation des budgets, de suivi et de contrôle des finances publiques.

¹³⁷Stercket (M.) et al. "*Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis*", Revue internationale de politique comparée, 2004/2 - Vol. 11, p. 241.

Notre choix porte dans ce chapitre sur les pays réformateurs, en avance en matière d'intégration de la performance, et dont les expériences sont considérées comme des références de la modernisation de la gestion publique. Pour présenter ces expériences, il y a lieu d'opérer la distinction entre :

- l'expérience nord américaine, qui est essentiellement orientée vers le renforcement du rôle du parlement en matière budgétaire, et ce à travers l'incorporation d'un large éventail d'informations de gestion dans les documents à communiquer aux représentants du peuple. Seront ainsi exposés, respectivement, le cas des Etats-Unis d'Amérique et le cas du Canada, (section 1) ;
- l'expérience de l'Angleterre, que nous pouvons considérer comme étant la plus ancienne, spécialement, en matière d'orientation de la gestion vers l'évaluation et la mesure de la performance via des indicateurs chiffrés. Même s'il est difficile d'avancer la supériorité de la gestion publique en Angleterre par rapport à d'autres pays, il reste néanmoins possible de souligner la supériorité de l'expérience du pays en matière de prise en compte du citoyen dans la démarche de performance (section 2) ;
- l'expérience française, qui est relativement jeune par rapport à l'expérience des Etats-Unis d'Amérique, mais nettement récente si nous la comparons à celle du Royaume-Uni ou encore du Canada (section 3).

Section 1. Expérience nord américaine en matière d'intégration de la performance dans le secteur public

Dans cette section nous traitons le cas des Etats-Unis d'Amérique et le cas du Canada, qui représentent deux pays ayant mis l'accent principalement sur la nécessité de renforcer le rôle du parlement dans le processus de gestion des finances publiques.

1.1 Intégration de la performance dans le secteur public aux Etats-Unis d'Amérique

Les Etats-Unis se sont inscrits dans un processus de réforme visant l'amélioration de la performance budgétaire. Les efforts de réforme menés par le pays présentent à plusieurs égards les traits d'une approche de gestion axée sur les résultats « *managing for results* »¹³⁸. En effet, le pays a adopté plusieurs lois pour l'amélioration du cadre budgétaire de la gestion publique et le renforcement de la responsabilité.

1.1.1 L'implication du parlement au centre de la réforme :

L'année 1993 a vu l'adoption du ***Government Performance and Results Act (GPRA)*** - Loi sur les performances et les résultats du gouvernement – une loi qui oblige les ministères et agences à¹³⁹ :

- élaborer des plans stratégiques sur une durée de cinq années ;
- élaborer des plans de performance ;
- élaborer des rapports de performances pour rendre compte de leurs performances au Congrès.

Ce cadre de gestion s'est fixé comme objectifs, l'orientation du processus budgétaire vers les résultats, l'introduction de plus d'efficacité et d'efficience dans la gestion interne des organisations, la responsabilisation des gestionnaires vis-à-vis du Congrès, dans le sens d'informer au mieux ce dernier sur le déroulement du processus budgétaire et le renforcement de la confiance des citoyens dans le gouvernement¹⁴⁰. A travers ses nouvelles prescriptions, le ***GPRA*** a constitué le point de départ effectif de l'opérationnalisation de la performance aux Etats-Unis.

¹³⁸Moynihan (D.P.), and Ingraham (P.), "***Look for the Silver Lining: when Performance-Based Accountability Systems Work***", Journal of Public Administration Research and Theory, 2003, Vol. 13, No 4, p. 469-490.

¹³⁹Sterckx (M.) et al. "***Réformes budgétaires dans le secteur public ...***", Op. Cit. p. 257.

¹⁴⁰Bourgault (J.), "***Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs***", Revue française d'administration publique, n°117, 2006, p 74-75.

Au cœur de la réforme, il s'agissait de renforcer le rôle du Congrès en matière budgétaire pour une meilleure optimisation des coûts de la gestion publique. De ce fait, les documents budgétaires ne doivent plus se limiter aux seules autorisations de dépenses, d'autres informations relatives aux activités, aux prestations et aux impacts doivent être explicitées dans de nouveaux documents budgétaires (plans et rapports de performance)¹⁴¹.

Les organisations doivent œuvrer pour la réalisation de plans qui précisent les parties à satisfaire ainsi que les éléments susceptibles d'influencer leurs performances. Pour ces plans il faut prévoir une traduction monétaire, afin de faciliter le travail d'élaboration des budgets pour éviter de se retrouver avec des propositions hors délai et/ou impossible à réaliser.

1.1.2 Indicateurs de mesure et rapports de performance :

L'élaboration et l'exécution des plans et budgets nécessitent la mise en place de mesures pour traduire les actions et les réalisations en grandeurs comprises de tous. Les mesures servent dans ce cadre à mieux expliciter les intentions des gestionnaires publics, à mieux informer les citoyens et leurs représentants et surtout servent de support aux rapports de performance et aux évaluations de performance. On peut noter à ce niveau que la communication aussi bien interne qu'externe, doit se baser sur le montage et l'utilisation des mesures de performance, celles-ci doivent être précisées pour les missions, les objectifs, les actions et activités ainsi que pour les impacts attendus.

L'utilisation des mesures pour renseigner les différents stades de l'action des organisations publiques, est un moyen qui pourrait démontrer que ces organisations ne sont pas pilotées sans logique et sans finalités¹⁴², et permettre en retour aux partenaires (administrations de tutelle, Congrès, citoyens) de suivre les prestations dans le temps et d'évaluer jusqu'à quelle mesure chaque organisation satisfait ou non les missions pour lesquelles elle a été créée.

Par ailleurs, la responsabilité des rapports incombe, suivant le **Chief Financial Officer Act**¹⁴³(CFOA), au **Chief Financial Officer (CFO)** de chaque agence, qui fournit les rapports requis dans le cadre du **GPRA** à la direction et au congrès. Les rapports fournis au titre de chaque année budgétaire sont à considérer par les comités budgétaires pour la validation des

¹⁴¹Cf. Van Reeth (W.), "*The Bearable Lightness of Budgeting. An Explorative Research on the Uneven Implementation of Performance Oriented Budget Reform*", Leuven, Catholic University Leuven, Department of Political Sciences, 2002.

¹⁴²Halachmie (A.), "*Performance Measurement and Government Productivity*", Work Study, 2002, Vol. 51, Issue 2, p. 67.

¹⁴³Loi d'audit.

plafonds de budgets de l'année suivante. A cet effet, le congrès dispose du pouvoir nécessaire pour modifier les propositions des agences et départements contenus dans la proposition présidentielle de budget soumise à son examen. Le processus budgétaire débouche après examen et amendement de la proposition présidentielle sur une **Budget Resolution** qui fixe les plafonds autorisés par le congrès.

La production et présentations des informations de gestion par les organisations publiques aux Etats-Unis, constitue le principal apport de la GPRA. Les informations sont produites par les départements et agences et sont passées au crible par les comités au sein du congrès pour la validation ou non du budget de chaque organisation, et constituent une base de comparaison entre les objectifs prédéfinis et les réalisations.

Même si la réforme a laissé la marge aux organisations en matière de recueil et de production des informations, de montage des mesures et de production de rapports, elle a par contre institué l'obligation de la production des informations de gestion et leur présentation au congrès. Les rapports fournis peuvent dépasser leur seule utilisation pour la validation des propositions budgétaires à la fin de chaque année, pour constituer aussi un moyen d'appréciation et de maîtrise de la gestion. En effet, les organisations sont dans l'obligation de répondre aux questions et recommandations formulées par le congrès, ou encore par le directeur du **Government Accountability Office (GAO)**, une instance qui « *jouit d'un large champ d'action, allant du simple examen légal à des audits axés sur la performance liant les contributions de programmes publics à l'atteinte de résultats et buts nationaux* »¹⁴⁴.

L'exigence d'informations de performance à travers les plans et rapports de performance, représente la voie empruntée par les Etats-Unis pour la promotion d'une culture de performance. Le pouvoir du congrès en matière budgétaire s'est considérablement consolidé à travers la lecture et l'analyse qu'il effectue des plans et rapports de performance exigés. Les difficultés rencontrées à l'occasion de la validation des propositions présidentielles pour certaines années¹⁴⁵, dont l'année 2013 est la plus récente, témoignent du poids du congrès en matière budgétaire.

¹⁴⁴Bourgault (J.), "*Les réformes budgétaires de type managérial...*", *Op. Cit.* p. 78.

Aussi : OECD, "*Case Studies of Selected OECD Countries : United Kingdom*", OECD Journal on Budgeting, Paris, 2004, Vol. 4, Issue 3, p. 473.

¹⁴⁵Années budgétaires 1999, 2003 et 2005.

Cependant, il reste difficile d'affirmer que l'institution par la loi de la production d'informations sur la performance (prévisions, réalisations, liaisons entre ressources et réalisations, impacts,...), concourt à l'amélioration de la performance réelle des départements et agences. Paradoxalement, des auteurs vont vers le sens de confirmer l'apparition d'impact inverse de la réforme budgétaire aux Etats-Unis. Certains points font défaut tant sur le plan de la conception de la réforme que sur le plan de son application, et engendrent des conséquences compromettant la philosophie de départ de la réforme, consistant essentiellement en l'amélioration de l'efficacité des organisations publiques.

La réforme aux Etats-Unis a, apparemment, sous-estimé les moyens humains en termes quantitatif et qualitatif nécessaires pour assurer le passage des organisations de leur mode traditionnel de fonctionnement à un nouveau mode basé sur la planification des performances, la préparation du terrain à la réforme n'a pas été prévue et réalisée. En outre, aucun mécanisme de récompense des organisations affichant une amélioration de leur efficacité, n'a été mis en place. Bourgault¹⁴⁶ confirme, à ce propos, que les organisations risquent de voir leurs budgets réduits à cause de leurs bonnes performances. A cela s'ajoute l'intérêt porté par les autorités centrales et le congrès aux performances mesurées contenues dans les rapports.

Cette pratique génère des dérives qui marquent aujourd'hui l'opérationnalisation de la performance dans l'organisation publique aux Etats-Unis. Nombreuses sont les organisations qui affichent des difficultés au niveau du passage à une gestion axée sur les performances, ne disposant pas des moyens et de l'expérience pour traduire leurs missions en plans, programmes et indicateurs, elles se trouvent ainsi face à une charge de travail supplémentaire, consistant en la production des plans et rapports de performance. La réalisation des rapports devient un exercice lourd qui déplace l'intérêt des gestionnaires vers la conformité aux délais et à la forme de production de l'information de performance, au détriment de la maîtrise de leurs organisations. L'objectif de satisfaire les destinataires des rapports prime les préoccupations des gestionnaires, dont l'autonomie se trouve compromise par l'interférence des autorités centrales au moment de l'approbation des plans d'action¹⁴⁷.

Les organisations sont contraintes à gérer en parallèle le processus d'opérationnalisation de la performance qui ne s'accommode pas tout à fait avec leur gestion interne, ainsi émerge deux formes de performance ; une performance mesurée contenue dans les rapports et une

¹⁴⁶Bourgault (J.), "*Les réformes budgétaires de type managérial...*", *Op. Cit.* p. 76.

¹⁴⁷*Ibid.* p. 77.

Aussi :Halachmie (A.), "*Performance Measurement and Government Productivity*", *Op. Cit.* p. 72.

performance réelle réalisée par l'organisation. Sur ce registre, Bourgault¹⁴⁸, précise que l'attention portée par le Congrès à la performance communiquée par les rapports de performance et en l'absence, en son sein, des ressources intellectuelles nécessaires pour relier moyens et résultats, les organisations sont amenées à se concentrer sur les réalisations facilement mesurables et négligent celles dont le suivi est difficile. Mais, il note en même temps que « *le contraire est possible : en raison de l'importante asymétrie d'information en faveur des agences, ces dernières peuvent tendre à produire des biens dont les caractéristiques se mesurent difficilement* »¹⁴⁹.

Avec ces dérives le débat autour de la performance, se trouve résumé à des plans et rapports de performance dont on ne peut affirmer l'efficacité, même si personne ne nie l'importance dans la production d'informations de gestion. Le souci des organisations est de satisfaire le Congrès pour « s'arracher » les budgets, sans pour autant que les succès contenus dans les rapports communiqués reflètent la réalité de la qualité de l'action publique telle qu'elle est perçue par le citoyen.

Tableau 7 : *Expérience des Etats-Unis en matière d'opérationnalisation de la performance (Conception propre à l'auteur)*

Voie empruntée	- Programmation axée sur les résultats. - Production d'informations de performance.
Supports et outils	- Plans et rapports de performance : • plans stratégiques sur une durée de cinq années ; • plans de performance ; • rapports de performances pour rendre compte de leur performance au Congrès. - Montage des indicateurs chiffrés.
Difficultés et dérives	- Orientation du système de mesure vers le Congrès au détriment du citoyen ; - Insuffisance des moyens humains ; - Conflits entre niveau de gestion central/local ; - Dualité des préoccupations ; - Charge administrative ; - Ambivalence performance réelle/mesurée ; - Instrumentalisation des données de performance.

¹⁴⁸ Ibid. pp. 76-77.

¹⁴⁹ Ibid.

1.2 Intégration de la performance dans le secteur public au Canada.

A partir des années 1990¹⁵⁰ et l'instar d'autres pays, la réforme au Canada s'est assignée comme objectifs l'orientation de la gestion vers les résultats, le rétablissement de la confiance des citoyens et le renforcement du rôle du parlement en matière budgétaire. La rationalisation des dépenses publiques a constitué par ailleurs, comme c'est le cas des autres pays réformateurs, un objectif principale de la réforme, les déficits cumulés au Canada entre les années 1970 à 1990, ont représenté pour les autorités publiques une pression qui a dicté la réforme du système budgétaire Canadian.

1.2.1 L'orientation du processus budgétaire vers les résultats et le renforcement du rôle du parlement en matière budgétaire :

L'introduction de la programmation comme principe de gestion, l'adoption du programme comme unité budgétaire et l'amélioration de la communication au parlement à travers les rapports de performance des ministères, sont les principaux apports des actions de réformes, dont on peut, principalement, illustrer à travers le tableau suivant¹⁵¹ :

Tableau 8 : Chronologie des mesures entreprises pour l'opérationnalisation de la performance ; cas du Canada (Conception propre à l'auteur)

Année	Mesure entreprise
1978	Le <i>Program Expenditure Management System</i> (PEMS) place le programme au centre de la nomenclature budgétaire comme unité de dépense, et exige une planification des actions des départements ministériels à consigner dans les documents soumis au parlement ;
1981	Pour donner de la clarté à la présentation des données budgétaires, le gouvernement propose une nouvelle configuration de la partie III du budget des dépenses ;
1982	Le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) invite les ministères à fournir davantage d'informations de performance au niveau de leurs propositions budgétaires soumises aux parlementaires ;
1985	Le gouvernement procède à la constitution d'une équipe spéciale chargée de

¹⁵⁰ Mais nous notons la présence de certaines mesures ayant été prises avant cette date, et qui virent dans le sens de la promotion d'une culture de performance dans le secteur public au Canada.

¹⁵¹ *Ibid.* pp. 70-72.

Année	Mesure entreprise
	l'examen des politiques publiques ;
1986	Le comité McGrath insiste sur la nécessité de doter le parlement des moyens financiers pour l'engagement de spécialistes pour renforcer la capacité des comités parlementaires en matière d'analyse des informations de performance des ministères ;
1994	Le SCT, dans le cadre de l'amélioration de la communication au parlement, prévoit de nouveaux documents au niveau de la Partie III du budget , c'est ainsi qu'en 1996 les informations soumises aux parlementaires se sont enrichies à travers deux rapports distincts relatifs aux priorités et au rendement ;
2002	Création au sein du parlement du Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, en charge de l'analyse des données budgétaires et de gestion.

Les actions menées au Canada, montrent que la réforme rejoint sur plusieurs points d'autres mouvements de réforme, car comme nous l'avons déjà signalé les mouvements de réformes, à travers le monde, partagent en commun des faits générateurs, consistant essentiellement dans la référence à la nouvelle gestion publique et la pression des déficits budgétaires appelant souvent les pouvoirs publics à chercher les moyens pour rationaliser les dépenses publiques, en insistant, au-delà du critère de l'efficacité, sur les critères de l'économie et de l'efficience.

Dans le cadre de la réforme au Canada, les pouvoirs des comités parlementaires se sont étendus en matière budgétaire. A cet effet, le comité des comptes présente les rapports sur les comptes publics qui comportent les rapports du bureau du vérificateur général du Canada, instance qui certifie les comptes et apprécie l'utilisation des moyens budgétaires, les rapports sur les plans et priorités et les rapports annuels sur le rendement.

Un autre comité, le comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions examine les données relatives aux prévisions et aux ressources. A la lumière de ses analyses ce comité présente des rapports contenant des recommandations pour l'amélioration du processus budgétaire, mais ne se limite pas à ce niveau, il peut avancer des recommandations qui ont trait aux modalités de déroulement des réunions, au sein de la chambre des communes, consacrées à l'examen des rapports sur les plans et priorités et des rapports ministériels de résultats, c'est ainsi qu'il peut formuler des propositions relatives au déroulement des travaux

en réunions, au temps consacré aux débats, au choix des programmes à examiner, et même à l'évolution des besoins en matière de formation pour les députés. Ce dernier point constitue une démarcation de la réforme au Canada, qui reconnaît la nécessité de doter les parlementaires des moyens humains nécessaires pour le traitement des informations de performance.

Sur le plan de l'élaboration des rapports soumis à l'examen des comités parlementaires, le rapport des plans et priorités est présenté par le ministre des finances à l'occasion du dépôt du projet de loi budgétaire en fin février de chaque année. Ce rapport annonce l'orientation générale autour d'un plan triennal, contenant des objectifs, des prévisions de résultats ainsi que des indicateurs chiffrés.

Par ailleurs, les rapports ministériels de rendement reflètent pour chaque année les réalisations des ministères et organismes publics ainsi que les ressources mobilisées au titre de l'exercice budgétaire. A cet égard, le bureau du Vérificateur Général procède à une lecture critique des rapports sous l'angle de l'efficacité et de l'efficience. Les remarques du vérificateur général sur les rapports de rendements des ministères et organismes publics, sont nécessaires pour les comités parlementaires dans leur appréciation de la performance des départements ministériels et des établissements relevant de leur compétence.

Les fonctionnaires se trouvent souvent invités à fournir des éclaircissements et des témoignages aux membres des comités pour approfondir la compréhension des éléments contenus dans les rapports. A l'occasion de leur appréciation du fonctionnement des départements ministériels, les membres des comités peuvent mener des enquêtes, et procéder à des audiences, afin de rassembler les informations nécessaires pour formuler des recommandations et/ou proposer des mesures juridiques pour améliorer le fonctionnement des ministères et des établissements relevant de leur compétence.

1.2.2 La nécessaire mise à niveau du parlement pour assumer son nouveau rôle :

Si les actions de réforme au Canada présentent des similitudes avec celles menées aux Etats-Unis, l'accent mis sur la nécessité de mettre à niveau le parlement avec son nouveau rôle constitue un point de démarcation qu'il faut compter à la réforme au Canada. Les membres du parlement doivent disposer des moyens et qualifications nécessaires pour mener à bien leur mission. C'est là une reconnaissance de l'insuffisance de la légitimité électorale pour réussir les objectifs de la réforme, être élu du peuple ne suffit pas pour réussir une

réforme. Au-delà de la légitimité électorale, c'est la légitimité managériale qui entre en ligne, les gestionnaires et les organismes ne sont performants que parce qu'ils arrivent ou non à atteindre leurs objectifs.

Partant de ce constat, le travail des parlementaires comme acteurs de la réforme et du processus budgétaire, doit s'inscrire dans la démarche de performance. La formation des parlementaires, la relation avec les instances en charge du contrôle des finances publiques (cours des comptes par exemple), la responsabilisation des acteurs, les moyens à mettre en œuvre pour le suivi et le contrôle des finances,..., sont autant de points que la réforme doit intégrer.

Tableau 9 : Expérience du Canada en matière d'opérationnalisation de la performance(*Conception propre à l'auteur*)

Voie empruntée	- Planification et programmation axée sur les résultats. - Adoption du programme comme unité de budget. - Production d'informations de gestion.
Supports et outils	- Plans et rapports de performance : • plans stratégiques sur une durée de trois années ; • rapports de rendement et rapports des priorités. - Montage des indicateurs chiffrés.
Difficultés et dérives	- Absence d'encadrement de la comparution des hauts-fonctionnaires et sous-ministres devant les parlementaires.

Section 2. L'expérience anglaise.

L'expérience de l'administration anglaise en matière d'évaluation et de mesure de la performance est riche en leçons, dans la mesure où elle a inspiré beaucoup d'autres pays à travers le monde. Les pouvoirs publics en Angleterre se sont engagés dans un processus de réforme depuis plus de trente années, dans la perspective d'orienter la gestion publique vers la performance. Le souci de moderniser l'administration anglaise n'est pourtant pas récent, bien au contraire l'administration anglaise représente le cas le plus ancien parmi ceux développés dans ce chapitre. C'est ainsi qu'on peut distinguer trois phases qui ont caractérisé l'intégration de la performance dans le secteur public en Angleterre.

En premier lieu : l'étape des gouvernements conservateurs au pouvoir entre 1979 et 1997, durant laquelle l'introduction pour la première fois des principes de la nouvelle gestion publique a été largement testée ;

En deuxième lieu : l'introduction de la Revue globale des dépenses publiques¹⁵² (*Comprehensive spending review ; CSR*), introduit par le gouvernement travailliste en 1998 dans le cadre de la modernisation de l'Etat amorcée par le New Labour ;

En troisième lieu : la revue des dépenses entamée par le gouvernement de coalition formé par les conservateurs et les libéraux-démocrates.

2.1 L'introduction de la mesure comme moyen d'évaluation :

La particularité du cas de l'Angleterre réside sans nul doute dans l'intérêt porté à la mesure de la performance. La mesure de la performance constitue la valeur dominante de la nouvelle gestion publique. En effet, l'évaluation de la réussite ou non d'un responsable et/ou d'une organisation dans la mise en œuvre des politiques publiques, passe nécessairement par la mesure de la performance. Connaître les coûts de fonctionnement et les réalisations des organisations publiques à travers des mesures et des indicateurs chiffrés, représente l'essentiel de la démarche de performance. Dans ce cadre, l'examen des programmes et politiques publiques ne doit pas se baser uniquement sur les discussions subjectives. Organiser le débat relatif à la performance publique autour de grandeurs chiffrées est à même d'introduire une dose de pragmatisme dans l'opérationnalisation de la performance. Mais au-delà de la question de la mesure, il faut rappeler que l'opérationnalisation de la performance ne se limite pas et ne doit pas se limiter à la mesure, bien au contraire la difficulté essentielle à ce niveau

¹⁵²Ou encore Programme-Cadre d'examen des finances publiques.

Cf. Lapsley (I.) et Midwinter (A.), "*Moderniser l'Etat : les aspects financiers des programmes reviews au Royaume-Uni*", Revue Française d'Administration, n°136, ENA, 2010, p. 822.

est de savoir « quoi mesurer ? » mais aussi savoir « quoi faire des mesures ? ». La référence de manière automatique au secteur privé fausse toute opérationnalisation de la performance dans le secteur public. L'enjeu de la réforme en Angleterre, aussi un peu partout de par le monde, est de dépasser la seule imitation des pratiques du privé.

La mesure de la performance se place alors comme une activité associée à l'évaluation des politiques publiques et de manière globale à la gestion publique. La mesure doit permettre aux gestionnaires publics de distinguer ce qui fonctionne convenablement de ce qui ne l'est pas. Ce n'est pas la mesure en soit qui compte, mais c'est plutôt la conclusion et l'action qui doivent en découler. Les gestionnaires doivent s'intéresser aux preuves empiriques, que représentent les mesures de performances, pour évaluer la pertinence ou non des actions publiques et la bonne marche ou non des organisations dont ils ont la charge. En l'absence d'indicateurs de performance le risque de voir les responsables publics persister dans l'échec est considérable, mais encore faut-il que ces mesures aient la même signification et la même définition chez les différents acteurs de l'action publique.

Les actions initiées au Royaume-Uni en matière d'opérationnalisation de la performance reflètent l'importance accordée par les réformateurs à la mesure de la performance comme instrument de gestion.

Malgré la succession des gouvernements, on peut noter à ce niveau que les efforts menés dans le cadre de la revue des finances publiques, bien qu'ils apparaissent indépendants, marquent une certaine continuité qui réside dans la référence aux thèmes du New public management des années 1980, notamment en ce qui concernent l'orientation vers les résultats, l'appréciation du bien-fondé des dépenses publiques (ou value for money) ainsi que la quantification.

Tableau 10 : Chronologie des mesures entreprises pour l'opérationnalisation de la performance ; cas de l'Angleterre (Conception propre à l'auteur)

Année	Mesure entreprise
1982	Mise en place de la FMI pour Financial Management Initiative (l'initiative de gestion financière), qui peut être considérée comme le premier cadre de gestion qui a introduit formellement le suivi des performances pour tous les ministères via des indicateurs de performance ¹⁵³ , ce cadre de gestion va influencer par la suite toutes les actions de réformes menées dans l'administration anglaise, la préférence aux

¹⁵³Massey (A.), "Les programmes reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance", traduit de l'anglais par Jeannerod D.), Revue Française d'administration publique n°136, 2010, p. 837-855.

Année	Mesure entreprise
	chiffres relatant l'efficacité et la productivité n'a pu être remise en cause après la mise en place de cette initiative, tout contrôle des activités doit passer par l'analyse des indicateurs chiffrés relatifs au fonctionnement des organisations publiques chacune dans son domaine de compétence ;
1988	Création d'agences exécutives (agences next steps) pour la mise en œuvre efficace des programmes publics ;
1991	Mise en place de la charte du citoyen, pour placer le citoyen au centre des préoccupations publiques ;
1998 – 2010	Cette période avait connu sous le gouvernement du New Labour le recours à plusieurs initiatives dont on peut citer la mise en place des accords de services (public service agreements) qui tracent les objectifs de chaque ministère ainsi que les moyens à mobiliser pour les atteindre, ou encore les value for money audits, qui consistent en des révisions pour l'optimisation des ressources ;

Dans l'expérience de l'Angleterre il est question de remplacer l'approche dominante, *top-down*, par une approche plus participative, *bottom-up*, visant à donner davantage de marge aux administrations en matière de choix et de conception des mesures de performances. Ainsi l'opérationnalisation de la performance ne risque pas de se réduire au *reporting*, comme c'est le cas d'autres expériences parmi lesquelles nous faisons allusion à celle des Etats-Unis.

Le gouvernement britannique « a déclaré qu'à l'avenir la mesure des performances serait fondée sur les résultats positifs de l'exécution des politiques, tels qu'appréciés par les clients de ces politiques et non pas par un processus central d'évaluation. Le rôle des services centraux est de devenir « facilitateur » en structurant les institutions et les procédures de gouvernement afin de faciliter les réalisations prises en charge au niveau local »¹⁵⁴.

En somme, le développement de la mesure de la performance en Angleterre est un processus continu, qui affiche en permanence comme objectif l'amélioration des capacités des responsables publics, l'efficacité des organisations publiques et ainsi surtout ancrer la culture de la gestion par les performances et de reddition des comptes.

¹⁵⁴*Ibid.*

Au-delà de l'apport de la mesure de la performance, qui reste à démontrer, dans l'amélioration de la conception et la mise en œuvre des politiques publiques et partant l'amélioration du service public, c'est la capitalisation des bonnes pratiques qui importe dans tout processus de réforme quel qu'il soit. L'accumulation des expériences est le seul élément qu'il ne faut pas rater, les réformes peuvent réussir comme elles peuvent échouer, ce sont les leçons qu'on tire qui font de la réussite ou de l'échec une expérience. Le mérite de l'expérience anglaise réside dans l'assimilation du fait que les efforts de réformes doivent rester en dehors du périmètre de la surenchère politique, ce sont les réalisations telles qu'appréciées par les citoyens et non par les responsables qui doivent être prises en compte pour la mesure des performances. L'instrumentalisation des mesures de performance ne sert en rien le développement, les responsables doivent porter leur titre de responsables et essayer de gérer au mieux les services publics dont ils ont la charge, et ce au profit des citoyens.

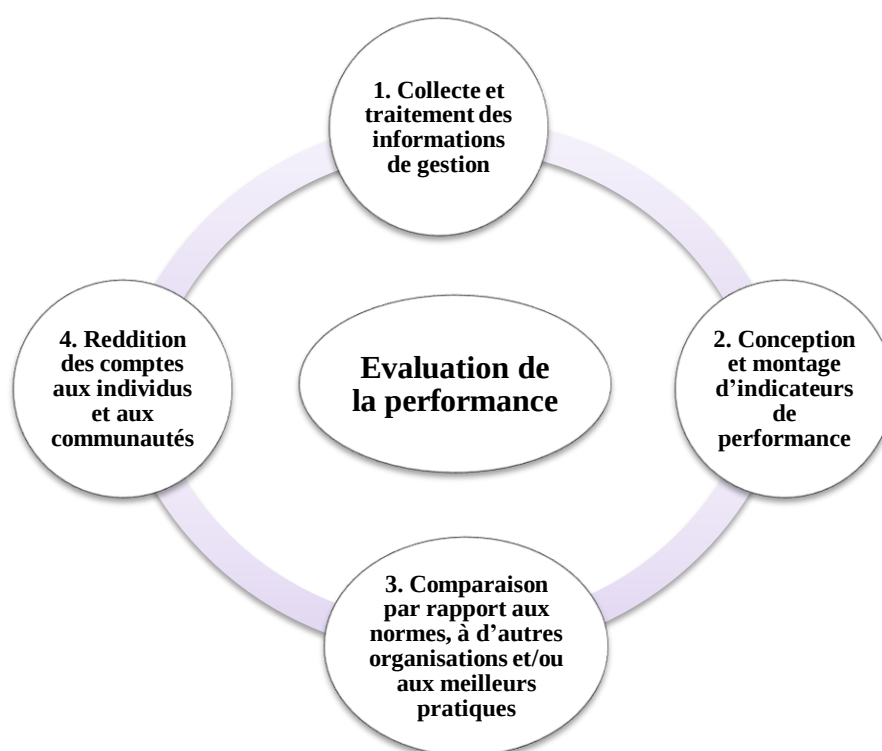
2.2 Capitalisation des expériences et prise en compte du citoyen pour réussir la réforme :

Contrairement à d'autres pays dont les processus de réforme se déroule par intermittence, la continuité des efforts de réformes sur une durée qui dépasse les trente années, a permis à l'expérience anglaise de consolider la culture de la performance dans la gestion publique, mais elle permet surtout au processus de réforme d'optimiser les coûts y afférents, car les remises en cause permanentes des politiques de réformes ne font qu'en augmenter les prix. Très souvent les responsables politiques procèdent à des remises en cause des actions de réformes déjà entamées par leurs prédécesseurs en raison des différences de couleurs politiques. A coup sûr, de tels agissements ne permettent pas d'assurer la continuité de la gestion et freinent la capacité des organisations publiques à mener une action efficace pour l'atteinte de résultats bénéfiques aux citoyens. Toute action de réforme doit être testée jusqu'à sa limite avant d'être rejetée et remplacée par d'autres réformes qui céderaient à leur tour leur place avec l'avènement de nouveaux responsables. Bien au contraire les réformes doivent mûrir et n'être remplacées par d'autres que si elles s'avèrent inappropriées.

Désormais, au Royaume-Uni la signification du terme évaluation ou encore de mesure de la performance est précise pour tous les intervenants, pas besoin de se lancer dans des débats sans fin, où les politiciens excellent dans la proposition de démarches et l'interprétation des termes et expressions, sans pour autant donner satisfaction sur le plan des exploits. Evaluer pour un responsable anglais doit se résumer à la mesure de la performance, dans le seul but d'apprécier jusqu'à quel point les objectifs de l'organisation publique ont été atteints. Cette évaluation sera plus efficace si elle existe des indicateurs de performance et des objectifs

clairs et affichés¹⁵⁵, dont le montage reste tributaire de la collecte de données fiables. Dans ce processus la mesure de la performance ne constitue pas une fin en soi¹⁵⁶, car évaluer nécessite de comparer les mesures soit à une norme, ce qu'on qualifie en contrôle de gestion par standards, soit à une autre organisation, soit à une cible préalablement fixée par l'organisation (Cf. figure *infra*). Un autre volet de comparaison est le temps, les mesures doivent être suivies dans le temps pour illustrer au citoyen l'état d'avancement des organisations et les progrès réalisés ou les défis qui restent à relever.

Figure 10 : Etapes du cycle d'évaluation des performances (cas de l'Angleterre), (Conception propre à l'auteur)



Le centre de la démarche de performance n'est plus représenté par les élus du peuple comme c'est le cas d'autres pays (comme les Etats-Unis et le Canada), mais plutôt par le citoyen. Le discours du premier ministre David Cameron adressé le 8 juillet 2010 au Civil service, a expressément véhiculé cette intention de remplacer le système de responsabilité envers le gouvernement par l'instauration d'une responsabilité envers la population, individus

¹⁵⁵*Ibid.*

¹⁵⁶Behn (R.D.), "Why measure performance? Different Purposes Require Different Measures", Public Administration Review, 2003, Vol. 63 No 5, p. 586-606.

et/ou communautés. Il s'agit de convaincre le citoyen chiffres à l'appui pour continuer de bénéficier du financement. En effet, l'évaluation des performances permet de lier les budgets aux performances, c'est là un objectif qui n'est pourtant pas nouveau, des systèmes comme le PPBS¹⁵⁷ ou le BBZ¹⁵⁸ représentent des formes de planification et de programmation budgétaires qui ont été utilisés dès les années 1960 et 1970. L'existence à ces dates de tels systèmes démontre que l'évaluation des performances dans le secteur public ne souffre pas d'un manque de cadre d'analyse, car ces systèmes ont déjà été utilisés dans le secteur public aux Royaume-Uni et aux Etats-Unis, c'est la volonté d'évaluer les performances qui reste absente. Les systèmes comme celui des Etats-Unis continue dans le sens de doter les représentants du peuple de plus de pouvoir en matière budgétaire, mais au détriment du peuple. La pratique du Lobbying aux Etats-Unis est un indice du dérapage de la réforme de sa trajectoire naturelle, qui est celle de placer le citoyen au centre des préoccupations, et d'optimiser le coût des services qu'on lui rend par le biais de l'argent public. Ce ne sont pas les représentants du peuple qui proposent, toujours, les lois, les propositions émanent assez souvent de groupes de pression qui représentent des intérêts particuliers qui ne virent pas tout le temps vers l'intérêt général. Le rôle du parlement au lieu d'être consolidé pour la préservation de l'intérêt des citoyens, il se retrouve exagéré pour servir l'intérêt des parlementaires dont on surestime quelque part l'honnêteté et la compétence. En guise de recommandation il y a lieu de retenir, que pour chaque responsabilité ou pouvoir conféré il y a lieu de prévoir un mécanisme de contrôle, la majorité des réformes initiées précisent avec détails ce qu'on donne au parlement comme nouvelles prérogatives, mais en aucun cas ce qui doit l'accompagner comme mesure de maîtrise.

¹⁵⁷Planning, programming, budgeting system.

¹⁵⁸Budget base zéro.

Section 3. L'expérience française.

Le quatrième exemple pour lequel nous avons opté au niveau du présent chapitre, réservé aux expériences étrangères en matière d'intégration de la performance au niveau de la gestion publique, est le cas français. L'expérience française représente à plusieurs égards des similitudes avec celle marocaine ; pour être plus précis le secteur public marocain, faut-il le dire, s'inspire à plusieurs niveaux de l'expérience française (organisation administrative, finances publiques,...).

Bien qu'il est possible de préciser que la réforme en France s'insère dans la continuité des efforts déployés par les pays de l'OCDE, pour l'assainissement de leurs systèmes des finances publiques et la modernisation de leurs appareils administratifs, il est néanmoins judicieux de rappeler que cette réforme est très récente si l'on considère la mise en place de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) qui remonte à 2001. En fait, loin d'être une simple revue du système des finances publiques français, la LOLF est présentée, par les réformistes français, comme une nouvelle logique de gestion consistant en le remplacement d'une logique classique dite logique des moyens par une approche basée sur les résultats.

Dans leur ouvrage intitulé « La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat », Barilari et Bouvier précisent que « *ce **nouveau paradigme** devrait entraîner des bouleversements en profondeur de la gestion publique et partant de l'organisation interne des administrations* »¹⁵⁹, jamais une réforme dans ce cadre n'a suscité autant d'intérêt, ni été qualifiée de paradigme. L'avènement de cette loi marque alors une étape d'une grande importance dans le processus de réforme en France, entamé déjà depuis les années 1970 avec la responsabilisation financières des collectivités territoriales. C'est le renforcement de cette responsabilisation financière des gestionnaires « *sur des objectifs de politique publique, en contrepartie d'exigences accrues sur la performance de l'action publique* »¹⁶⁰, dont il s'agit principalement dans le cadre de la réforme de la LOLF.

Comme déjà précisée, l'intégration de la performance dans le cadre de la gestion publique apparaît comme une réponse par ricochet à la dégradation de la situation des finances publiques en France, comme dans d'autres pays réformateurs. Cependant, la source de l'initiative, le pouvoir législatif, caractérise le cas français, c'est d'une proposition de loi dont

¹⁵⁹Barilari (A.), Bouvier (M.), *"La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat"*, L.G.D.J Lextenso éditions, 3ème éditions, Paris, 2010. p 10.

¹⁶⁰Lambert (A.), Migaud (D.), *"La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances"*, Rapport au Gouvernement Septembre 2005, p. 3

il s'agit et non pas d'une initiative gouvernementale. C'est le parlement qui a réformé la loi organique relative aux lois de finances¹⁶¹ et pris alors le premier pas. L'adoption de la proposition Migaud¹⁶² montre à l'évidence que les responsables politiques étaient conscients de l'intérêt de la réforme et la nécessité de dégager un consensus pour entamer le processus le plus vite possible, sachant que toute hésitation ne pourrait aggraver davantage la situation des finances publiques. Et c'est avec rapidité que le parlement français avait réagi pour la discussion et l'adoption de la loi.

Le tableau 11, ci-dessous, trace la chronologie des étapes du dépôt de la proposition Migaud à la publication de la LOLF du 2 août 2001¹⁶³. Le tableau 12, de son côté, trace les mesures entamées de manière progressive pour la mise en place de la nouvelle LOLF.

¹⁶¹L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

¹⁶²Didier Migaud, Rapporteur générale de la commission des finances de l'Assemblée Nationale, homme dont la proposition de loi adoptée en 2001 tire son nom.

¹⁶³Pour plus d'information sur l'historique de cette proposition, Barilari et Bouvier écrivent : « A la différence notable du passé où les textes financiers d'importance ont toujours été l'œuvre du pouvoir exécutif (décret du 3 mai 1862 ; décret du 19 juin 1956 ; ordonnance du 2 janvier 1959), c'est une initiative parlementaire qui est à l'origine de la réforme de 2001. Le déclenchement du processus a eu lieu avec la création, en octobre 1998, à l'initiative de Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale, d'un groupe de travail chargé de réfléchir à l'efficacité de la dépense publique et au contrôle parlementaire (le rapporteur étant Didier Migaud). Il fut décidé, à la suite des travaux du groupe, d'instituer en février 1999, une commission parlementaire spéciale, la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) qui pérennisée depuis, se réunit chaque année au premier semestre. C'est à la faveur de la création de cette Mission, comme l'a excellemment souligné Dominique Hochedez, qu'« une volonté politique (s'est dessinée) pour moderniser le texte fondateur du droit budgétaire, l'ordonnance du 2 janvier 1959 ».

Le 16 mars lors d'une intervention à la télévision, le Premier ministre, Lionel Jospin, exprime son souhait d'une réforme de ce texte ? Si l'annonce a pu laisser indifférents le grand public et la plupart des observateurs, il n'en a pas été de même pour les acteurs politiques convaincus de la nécessité d'une telle réforme. C'est ainsi que le 11 juin 2000 le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, Didier Migaud, dépose une proposition de loi dans ce sens. Une commission spéciale chargée de l'examiner est installée par le Président de l'Assemblée le 19 octobre 2000 ; présidée par Raymond Forni, assisté de deux vice-présidents, Philippe Auberger et Jacques Bruhnes, cette commission dont le rapporteur est Didier Migaud commence ses travaux le 26 octobre. ».

Cf. Barilari (A.), Bouvier (M.), *"La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat"*. Op.Cit. pp. 13 - 14.

Tableau 11 : Genèse de la loi organique sur les lois de finances, adapté de Barilari (A.), Bouvier (M.), 2010

Année	Mesure entreprise
11 juin 2000	Dépôt de la proposition Migaud
21 décembre 2000	Avis du Conseil d'Etat
8 février 2001	Adoption en première lecture par l'Assemblée nationale
13 juin 2001	Adoption en première lecture par le Sénat
21 juin 2001	Adoption en seconde lecture par l'Assemblée nationale
28 juin 2001	Adoption en seconde lecture par le Sénat
25 juillet 2001	Décision du Conseil Constitutionnel
1^{er} août 2001	Promulgation
2 août 2001	Publication au JO

Tableau 12 : Mise en œuvre de la loi organique sur les lois des finances, adapté de Barilari (A.), Bouvier (M.), 2010.

Année	Mesure entreprise
Au 1^{er} janvier 2002	Annulation de crédits ; principe de sincérité ; délai de dépôt des réponses aux questions des parlementaires ; rapport joint au PLF ¹⁶⁴ ; dispositions accroissant le pouvoir de contrôle des commissions des finances ; procédure d'examen du PLF et du PLR ¹⁶⁵ .
Au 1^{er} janvier 2003	Débat d'orientation budgétaire.
Au 1^{er} janvier 2004	Suppression des taxes parafiscales ; dépôt des fonds des collectivités locales.
Au 1^{er} janvier 2005	Mise en place de l'ensemble du dispositif pour le PLF 2006.

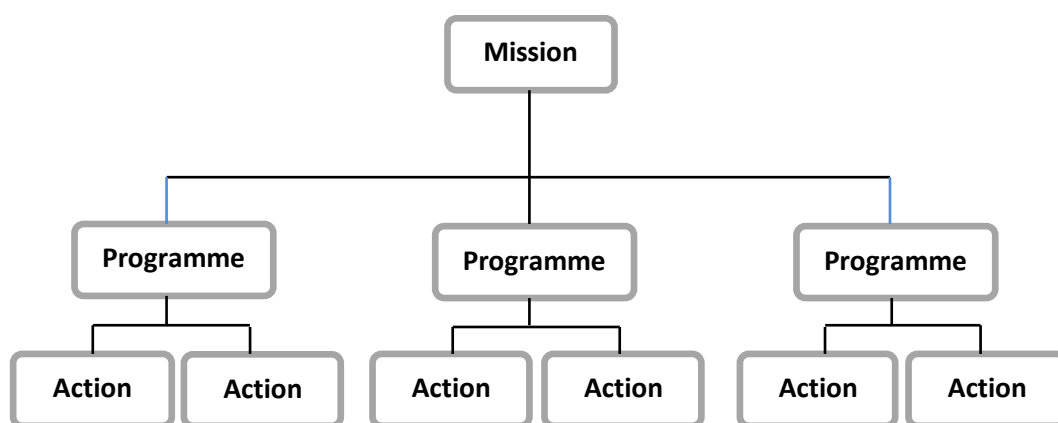
¹⁶⁴Projet de Loi de Finances.¹⁶⁵Projet de Loi de Règlement.

Le déclenchement de la réforme par le parlement devait nécessairement se traduire par davantage d'implication de ce dernier dans le processus budgétaire. Le renforcement du rôle évaluatif et de contrôle des deniers publics présente l'un des axes majeurs de la réforme, auquel on peut ajouter, notamment, à travers l'analyse du cas français, d'une part ; la responsabilisation des gestionnaires, d'autre part ; l'amélioration de la transparence budgétaire.

3.1 Amélioration de la transparence budgétaire :

Dans le registre du renforcement de la transparence, l'objectif de la réforme est de structurer les budgets autour d'axes clairs et compris de tous, à la ventilation classique par crédits s'est substituée une nouvelle ventilation par missions, programmes et actions (voir schéma ci-dessous).

Figure 11 : Répartition des crédits par missions, programmes et actions.



Source : Barilari et Bouvier, *Op. Cit.*

3.1.1 La LOLF, une nouvelle unité de spécialisation ; programme.

Suivant les termes de l'article 7 de la LOLF, un programme est représenté par les crédits destinés à réaliser une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère. Chaque programme est orienté vers l'atteinte de résultats prédéfinis devant faire, *in fine*, l'objet d'une évaluation des performances. La notion d'objectif trouve ainsi une place dans la présentation du budget qui, auparavant, était présenté par crédits, qu'on regroupe dans le cadre de chapitres, sans pour autant faire ressortir expressément les objectifs poursuivis. Avec le remplacement des chapitres par les programmes comme unité de consolidation des crédits, la recherche de performance est mise en avant à travers la fixation des objectifs de chaque programme et l'utilisation d'indicateurs chiffrés pour l'appréciation des résultats.

Dans ce cadre chaque ministère, suivant ces attributions, doit se doter d'un ensemble de programmes propres, dont il a la charge et est responsable. Chaque programme est placé sous la responsabilité d'un responsable de programme au sein du ministère, avec une possibilité d'attribuer plus d'un programme à un seul responsable.

Cependant, certaines dépenses qui ne s'accommodent pas avec les notions de programme et de mesure de la performance, peuvent rester en dehors de la nouvelle logique de présentation du budget, c'est pour cette raison que le Sénat a préféré isoler ces dépenses par dotations¹⁶⁶.

L'adoption de cette nouvelle structure budgétaire est à même d'introduire davantage de clarté et de lisibilité dans les dépenses publiques. L'identification des dépenses par programme améliore la traçabilité et permet la responsabilisation des gestionnaires. A ce titre, Barilari et Bouvier confirment qu'*"Avec cette nouvelle unité de spécialité, s'exprime indiscutablement un souci de cohérence et de simplification de la nouvelle nomenclature budgétaire. Celle-ci, qui est complètement transformée, comporte environ 170 programmes (soit une réduction appréciable si l'on songe que, jusqu'au budget 2005, les crédits étaient dispersés en 850 chapitres (avec néanmoins un effort de réduction de leur nombre car en comptait 1600 il y a une vingtaine d'années). Les programmes se déclinent ensuite en « actions » (environ 600) et sous-actions"*¹⁶⁷.

La nouvelle nomenclature tout en occasionnant une lecture simple du budget, elle permet en outre de ressortir les éléments clefs de la mesure et l'évaluation de la performance, à savoir : les objectifs que représentent les prévisions ciblées par le programmes, les actions à

¹⁶⁶ « La dotation a pour objectif d'identifier et de regrouper des crédits qui ne s'intègrent dans aucun programme et qui ne peuvent s'accorder avec le principe de mesure de la performance ».

« »

« Selon la loi, les dotations susceptibles d'être créées concernent les trois catégories de dépenses suivantes :

- les dépenses des pouvoirs publics qui peuvent faire l'objet de différentes dotations (président de la République, Assemblée nationale, Sénat, Conseil constitutionnel, Haute Cour de Justice, Cour de Justice de la République...);

- La dotation pour dépenses accidentelles destinée à faire face à des calamités ou encore pour dépenses imprévisibles ;

- Une dotation pour mesures générales en matière de rémunérations dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits. ».

Cf.Barilari (A.), Bouvier (M.), *"La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat"*. Op.Cit. pp. 31 - 32.

¹⁶⁷*Ibid.* p. 29.

entreprendre pour la mise en œuvre des programmes, et les moyens alloués à chaque programme.

3.1.2 La LOLF, une nouvelle unité de vote ; la mission.

La notion de mission renvoie à la vocation de chaque département ministériel, sa raison d'être. Toutefois, certaines missions peuvent revêtir un caractère interministériel dicté par la nature des politiques publiques à mettre en œuvre (voir encadré ci-dessous). Les missions sont créées dans le cadre des lois de finances, et regroupent des programmes qui virent vers la même finalité. Dans le cadre de la LOLF, les parlementaires autorisent les crédits par missions, à cet effet, les missions constituent l'unité de vote.

Avec la nouvelle structure du budget, une première version du budget général en 2005 comptait 34 missions dont 8 interministérielles. Ce nombre a été porté à 48 missions dont 10 interministérielles pour 2010.

Encadré : Exemple d'une mission interministérielle prévue par le PLF 2010, adapté de Barilari et Bouvier¹.

Mission Recherche et enseignement supérieur Mission interministérielle

Ministères concernés : ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, ministère de l'Ecologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, ministère de l'Economie, de l'industrie et de l'emploi, ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la pêche, ministère de la Défense et ministère de la Culture et de la communication.

Programmes :

1. Formation supérieur et recherche universitaire
2. Vie étudiante
3. Recherches scientifiques et technologies pluridisciplinaires
4. Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources
5. Recherche spatiale
6. Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durable
7. Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle
8. Recherche duale (civile et militaire)
9. Recherche culturelle et culture scientifique
10. Enseignement supérieur et recherche agricole

3.2 Responsabilisation des acteurs :

Comme deuxième axe de la réforme, il y a lieu d'évoquer l'objectif de la responsabilisation des acteurs. En effet, le passage à une nouvelle gestion budgétaire par objectifs basée sur une structure du budget par les missions, programmes et actions, ne se résume pas à un simple changement de la présentation budgétaire. Bien au contraire, ce passage a été conçu dans le sens de se doter d'une nouvelle logique de ventilation des crédits pouvant permettre, au-delà de la lisibilité, la traçabilité de l'argent public. Répondre au souci de l'imputabilité des responsabilités constitue un enjeu des différentes réformes initiées à travers le monde.

Dans le cadre des missions qui leurs sont déléguées, les responsables des programmes doivent fixer des objectifs et sous-objectifs. Les crédits sont alloués dans le cadre des missions pour la réalisation des objectifs des programmes. La lecture de l'efficacité des responsables et organisations dont ils ont la charge, est rendue possible par l'affichage des objectifs des programmes. Par une comparaison, à l'aide d'indicateurs, des prévisions aux réalisations une première mesure de la performance est rendue possible. Mais au-delà de la mesure de la performance, l'évaluation de la performance impose une précision des facteurs de succès et des causes d'échec, et l'imputabilité de ces facteurs et causes aux responsables acteurs politiques et administratifs. L'imputabilité des responsabilités est un élément central dans l'évaluation de la performance, une évaluation qui ne permet pas de préciser les facteurs des performances et/ou contre-performances n'a pas lieu d'être.

Toutefois, il ne faut pas réduire l'objectif de la responsabilisation à la l'imputabilité, bien au contraire, la responsabilisation telle qu'elle est pensée dans le cadre de la réforme vise l'implication de tous les acteurs de l'action publique, chacun dans la limite de ces attributions, dans le pilotage des finances publiques et de l'Etat.

Dépasser le suivi juridique des dépenses et recettes publiques, s'avère nécessaire, l'encadrement juridique de l'action publique, bien qu'indispensable, doit être complété par la promotion d'une nouvelle gouvernance financière basée sur l'implication des acteurs et la recherche de la performance (en plus de la recherche de régularité). La responsabilisation des acteurs est une médaille dont le revers consiste dans le renforcement de l'autonomie de gestion. Pour pouvoir piloter une structure tout responsable a besoin d'une marge d'autonomie pour la mobilisation des moyens, qu'on doit mettre à sa disposition, pour l'atteinte d'objectifs ciblés *ex ante*. C'est ainsi que des techniques comme la globalisation des crédits ou encore la programmation pluriannuelle sont employées pour renforcer l'autonomie

financières des responsables en matière de programmation (programmation triennale) des actions et leur budgétisation, mais aussi en matière de manipulation des crédits. A préciser que la programmation à moyen terme représente une nouveauté rendue constitutionnelle¹⁶⁸, pour permettre aux responsables de disposer des moyens nécessaires pour la conduite de projets de performance de « *qualité* »¹⁶⁹. Penser l'action publique sur le moyen et long terme est un idéal, dont l'atteinte est difficile, et ce pour des raisons qui ont trait à la nature de l'action publique comme développée au niveau du premier chapitre, et dont on peut rappeler l'interférence du politique et les contraintes liées au cycle électoral. Le principe de l'annualité demeure un garde-fou, difficile à contourner et la discussion et le vote des projets de lois de finances restent le fait marquant de chaque année, pour lequel gouvernement et parlement livrent une rude épreuve.

3.3 Le renforcement du rôle du parlement en matière des finances publiques :

Loin d'être un cas limitatif à la réforme française, le renforcement du rôle du parlement en matière de finances publiques est un axe qu'on peut qualifier de dénominateur commun à tous les mouvements de réformes. Bien évidemment, les modalités d'implication peuvent apparaître différentes d'une réforme à l'autre, suivant les modalités d'exercice de la démocratie dans chaque pays, mais elles présentent en général des similitudes au niveau de la pratique. Comme déjà explicité plus haut, à travers les cas respectifs des Etats-Unis, du Canada et de l'Angleterre, le renforcement du rôle du parlement passe par des pratiques telles que : demande d'informations financières et de renseignements aux services gestionnaires, conduite de vérifications sur pièces et sur place, audition des responsables, saisine des instances de contrôle des finances publiques.

C'est ainsi qu'en France, les pouvoirs du parlement ont connu des réaménagements avec la nouvelle loi organique relative aux lois de finances. Dans ce sens, le parlement jouit du droit de saisir la cours des comptes dans le cadre de ses missions de contrôle des finances publiques, le président et le rapporteur général des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent adresser des demandes d'assistance à la cours, et même ordonner à cette dernière de mener des enquêtes sur la gestion des organisations qu'elle

¹⁶⁸Article 34 ; révision constitutionnelle de 2008.

¹⁶⁹ « Rapport de performance de qualité » renvoie à la formulation utilisée au niveau de rapport de Lambert (A.), Migaud (D.), Ibid. p. 40.

contrôle, et en communiquer les résultats dans un délai de huit mois après manifestation de la demande de la part des commissions¹⁷⁰.

Le président ainsi que le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée, peuvent en outre demander tout renseignement de caractère financier et/ou administratif qu'ils jugent nécessaire pour la bonne conduite des missions de suivi et de contrôle des finances publiques qui leurs sont dévolues en vertu de la loi¹⁷¹. Les investigations des parlementaires peuvent comporter aussi des contrôles sur pièces et sur place, ou bien des auditions des responsables dont la parution devant les parlementaires serait jugée utile.

¹⁷⁰Cf. article 58 de la LOLF.

¹⁷¹Cf. article 57, *Ibid.*

Partant de l'expérience des Etats-Unis, en passant par celles du Canada et de l'Angleterre, et terminant par l'expérience française, il y a lieu de rappeler que les mouvements de réforme ont été déclenchés suite aux pressions des déficits budgétaires. Même si ces réformes tournent autour des mêmes axes, notamment celui du renforcement du rôle du parlement en matière de suivi et de contrôle des finances publiques, l'importance accordée à chaque axe de réforme n'est pas la même.

L'expérience des Etats-Unis accorde une importance de taille au rôle du parlement en matière de finances publiques, les attributions du parlement se sont étendues de manière considérable, voire même exagérée, au détriment des services gestionnaires qui doivent se limiter à la production des renseignements suivant les modalités et calendrier fixés par le congrès.

De leur part, les pouvoirs publics au Canada se sont rendus compte du risque de dérapage que pourrait occasionner une approche de contrôle et d'évaluation centrée sur le seul rôle du parlement, dont on peut parfois soupçonner la capacité à jouer pleinement certains rôles, faute de moyens et/ou de temps. C'est pour palier à un tel problème que l'un des objectifs de la réforme réside dans la nécessité de doter le parlement des moyens lui permettant de jouer le nouveau rôle prescrit par la réforme.

Le Royaume-Uni qui représente un pays où l'exercice de la démocratie est loin ancré dans l'histoire, se dote d'une approche uniforme dans laquelle les concepts ont le même contenu et la même signification, avec l'accent mis sur le rôle de la mesure et la nécessité d'orienter les efforts de reddition des comptes en priorité vers les citoyens. On peut noter l'absence du souci de placer le citoyen au centre de la réforme, dans les cas des Etats-Unis et du Canada, dont la confiance aux parlementaires est importante.

Enfin, la France, un pays qu'on pourrait ranger du côté du Royaume-Uni, a opté pour une approche globale, pragmatique et progressive. Globale puisqu'il s'agit d'une réforme des finances publiques aux côtés d'autres réformes d'ordre administratif, à savoir la RGPP¹⁷² et la réforme des collectivités territoriales. Pragmatique, vue la mise en place d'un cadre juridique approprié, consistant en l'adoption d'une loi organique relative aux lois de finances qui

¹⁷²Révision Globale des Politiques Publiques.

précisent avec détail le nouveau *modus operandi* des finances publiques sous l'ère de l'évaluation de la performance. La progressivité peut être déduite à travers le rythme confortable de mise en œuvre de la réforme (voir calendrier exposé *supra* au tableau 12), un rythme fixé de sorte à laisser le temps nécessaire aux acteurs de la réforme et éviter toute résistance aux changements que pourrait induire le passage à un nouveau mode de fonctionnement des finances publiques. Qui plus est, des comités parlementaires accompagnent de près la mise en œuvre de la réforme et rédigent des rapports de missions pour exposer les blocages et prodiguer des pistes d'amélioration.

Un autre élément qu'on doit compter aux expériences du Royaume-Uni et de la France, réside dans l'implication effective des services gestionnaires et des citoyens dans la réforme. Les gestionnaires et les citoyens constituent en même temps des acteurs et des cibles de la réforme. L'opérationnalisation de la performance ne doit pas être conçue de sorte à alourdir le travail des gestionnaires, par une logique de gestion centre-périphérie dans laquelle leur rôle (les gestionnaires) se limite au *reporting*, décider n'est pas l'apanage des seuls politiciens, les responsables des structures publiques peuvent aussi jouer un rôle important dans le pilotage des services publics et l'amélioration des performances.

D'une part, la responsabilisation des acteurs dans le cas français à titre d'exemple, fait apparaître l'importance des services gestionnaires dans le processus d'opérationnalisation de la performance.

D'une autre part, l'orientation de la réforme vers le citoyen, est une mesure dont la portée est profonde. Si la reddition des comptes doit être orientée vers le citoyen c'est dire qu'il faut *a priori* préciser le langage de communication aux citoyens ; les projets, programmes et rapports élaborés doivent être accessibles et appuyés par des indicateurs chiffrés dont la définition est partagée entre politiciens, gestionnaires et citoyens.

Le partage des efforts de réforme entre politiciens, gestionnaires et citoyens s'avère pertinent et s'accommode avec l'obligation de se doter d'une démarche participative, dans laquelle les décisions ne sont que le fruit du consensus et de la prise en compte des avis des uns et des autres.

Pour clore le présent chapitre, le tableau 13, ci-contre, retrace les changements ayant touché, dans le cadre de la promotion de la culture de performance, l'organisation et le fonctionnement des pouvoirs publics dans les pays réformateurs. Les éléments avancés représentent les axes que la lecture des expériences des quatre pays nous a permis de ressortir.

Tableau 13 : Récapitulatif des techniques et pratiques adoptés dans le cadre de l'opérationnalisation de la performance (conception propre à l'auteur)

			Etats-Unis	Canada	Angleterre	France
Sur le plan politique	Suivi indirect du parlement	Programmation pluriannuelle	+	+	+	+
		Programmes annuels de performance	+	+	+	+
		Rapports de performance	+	+	+	+
	Suivi direct du parlement	Auditions	+	+	+	+
		Demandes de renseignements	+	+	+	+
		Enquêtes	+	+	+	+
Sur le plan managérial		Indicateurs de performance	+	+	+	+
		Implication des gestionnaires dans le choix des mesures	-	-	+	+
		Restructuration de la morasse budgétaire	Limitée	Moyenne	Limitée	Large
Sur le plan participatif		Implications des gestionnaires et responsabilisation	Faible	Moyenne	Forte	Forte
		Implications du citoyen	Faible	Faible	Forte	Forte

(+) : mesure mise en place

(-) : Absence de la mesure

A travers les expériences¹⁷³ exposées au niveau du présent chapitre, on peut tirer les mesures mises en place dans le cadre des nouvelles approches budgétaires orientées vers les résultats et la recherche des performances, et lister ainsi les pistes à emprunter dans ce cadre, que nous avons choisi de présenter sous forme d'enseignements, pour passer ensuite à la présentation et la discussion de l'expérience du Maroc en matière d'intégration de la performance (objet de la seconde partie). A ce niveau, nous pouvons préciser l'introduction, dans le cadre de la réforme de la loi organique des finances au Maroc, de certaines mesures similaires à celles relevées à travers les expériences présentées dans le présent chapitre, il s'agit à titre indicatif de la programmation triennale, des projets de performance, des rapports de performance et de l'audit de performance (voir tableau 16 ci-après).

¹⁷³Qu'on ne peut, toutefois, pas qualifier de *benchmarking*, vue qu'elle s'est uniquement basée sur une lecture bibliographique sans pour autant procéder à des travaux sur le terrain dans ce sens, ni essaie de positionnement des expériences par rapport à des critères de *benchmarking* fixés a priori. L'objectif est de dégager les mesures mises en pratique dans le cadre des efforts d'opérationnalisation de la performance entamés par des pays réformateurs.

Encadré : Les enseignements tirés des expériences des pays réformateurs en matière d'intégration de la performance dans le cadre de la gestion publique (conception propre à l'auteur).

Enseignements :

- **L'intégration de la performance est un processus participatif qui nécessite l'implication des politiciens, gestionnaires et citoyens.**
- **L'intégration de la performance passe par la mise en place d'un cadre juridique.**
- **L'intégration de la performance est un processus progressif dont la conduite s'étale dans le temps, pour permettre l'adhésion et l'apprentissage des acteurs publics.**
- **L'intégration de la performance est un processus qui se base sur la définition des objectifs à atteindre, des variables d'action et des moyens à engager.**
- **L'intégration de la performance nécessite la définition d'indicateurs de performance pour la mesure, le suivi et le contrôle des réalisations, dont la définition doit faire l'objet d'une large concertation.**
- **L'intégration de la performance est un processus positif, devant permettre la gratification des organisations et responsables actifs.**

Nous allons essayer dans la seconde partie de ce travail, d'analyser et discuter l'expérience du Maroc en matière d'intégration et de promotion de la performance dans le cadre de la gestion publique. Pour ce faire nous optons pour une répartition en trois chapitres, comme suit :

- chapitre 1 : Secteur public et intégration de la performance au Maroc ;
- chapitre 2 : Etat des lieux des mesures de performances retenues dans le cadre de la globalisation des crédits ;
- chapitre 3 : Pistes d'amélioration et enjeux de l'intégration de la performance dans le secteur public.

Deuxième partie : L'intégration de la performance dans le secteur public au Maroc

Comme le mouvement de réforme est général, puisqu'il concerne plusieurs pays à travers le monde, notre pays n'échappe pas à son tour à cette tendance. L'intégration de l'évaluation et la mesure de la performance dans le secteur public est devenue une nécessité pour l'amélioration des prestations des organisations publiques ; on imagine mal une organisation garder le cap si elle est incapable de mesurer et d'évaluer ses résultats. Cependant, l'absence d'une culture de performance et l'inscription de l'action publique dans le court terme rend l'introduction des mesures de réformes une tâche délicate. Assez souvent on assiste à l'avortement de réformes déjà entamées pour se livrer à d'autres sous des appellations différentes, mais pas nécessairement avec une nouvelle consistance. L'intégration de la performance dans le cadre de la gestion publique se fait par intermittence ce qui ne permet pas la continuité du processus de réforme et partant ne favorise pas l'apprentissage.

Dans la présente partie consacrée, cette fois-ci, à l'étude et la discussion de l'expérience marocaine en matière d'intégration de l'évaluation et la mesure de la performance, un bref rappel de ce que recouvre le secteur public s'avère nécessaire pour préciser ce que l'on entend, à notre niveau, par organisation publique. Le premier chapitre traite alors des personnes morales en charge de la gestion publique¹⁷⁴, à savoir l'Etat, les collectivités territoriales¹⁷⁵ et les établissements publics. Dans le sillage de ce secteur dit public, des actions de réformes ont été initiées dans le but de promouvoir la culture de performance dans les organisations publiques. A cet effet, nous nous intéressons aussi, dans le premier chapitre, aux réformes qui visent l'introduction de la performance dans le secteur public. Dans le deuxième chapitre, nous nous sommes intéressés à l'expérience des indicateurs de performance retenus dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats, une expérience qui constitue un cas d'espèce en matière d'introduction de la mesure de la performance dans le secteur public au Maroc. A cet effet, nous avons dressé un état des lieux des mesures de la performance, en analysant les indicateurs de performance fournis par les départements ministériels au ministère des finances dans le cadre de l'opérationnalisation de la technique dite de globalisation des crédits.

Arrivé à ce niveau, il y a lieu de préciser que notre choix a porté sur l'étude d'un type de personne morale de droit public, en l'occurrence l'Etat, non les collectivités locales ou

¹⁷⁴ On peut relever l'existence de certaines autorités publiques dont la catégorisation reste particulière. C'est le cas à titre d'exemple de Bank Al Maghrib qui n'est pas considéré comme un établissement public, plutôt un établissement dit *sui generis*.

¹⁷⁵ Expression qui remplace celle des collectivités locales. Les collectivités territoriales est l'expression qui est utilisée dans la constitution de 2011.

établissements publics, à travers l'expérience des départements ministériels en matière de formulation des indicateurs de performance. Bien entendu, ce choix a été dicté par la disponibilité des données nécessaires à notre objet d'analyse. L'initiation de la mise en œuvre de la nouvelle approche budgétaire d'une manière progressive, tout en commençant par les départements ministériels pilotes avant de généraliser l'expérience aux autres organisations, explique la présence des informations de performance, sous leur forme « initiale », du côté des départements ministériels.

L'exposé au niveau du premier chapitre des mesures entreprises pour passer à une gestion orientée vers la performance, ainsi que l'analyse, dans le deuxième chapitre, des indicateurs de performance retenus dans le cadre de la globalisation des crédits, nous permet de passer au niveau du troisième et dernier chapitre de ce travail à la discussion de la pertinence de certains choix faits pour l'intégration de la performance dans le secteur public au Maroc. Il s'agit donc, dans le dernier chapitre de :

- proposer, dans un premier temps (section 1), un cadre méthodologique pour l'élaboration des indicateurs de performance. En fait, l'élaboration des indicateurs doit suivre un schéma précis à mettre en œuvre par les différents départements. L'analyse, dans le deuxième chapitre de la présente partie, des indicateurs produits par les ministères, montre à l'évidence l'absence, entre autres, d'une démarche de montage des indicateurs de performance. L'objectif à ce niveau est de montrer que l'adoption d'une démarche méthodologique est une condition nécessaire pour passer à l'évaluation et la mesure de la performance des organisations publiques.
- préciser, dans un second temps (section 2), que l'évaluation et la mesure de la performance ne peut se concevoir en dehors d'un tout, d'un cadre conceptuel devant gouverner l'action des organisations publiques. A travers la lecture des expériences des pays réformateurs (chapitre 3 de la première partie) en matière d'intégration de la performance, la notion de finalisation constitue le dénominateur commun à toutes ces expériences. Sans que cela n'ait été suffisamment répété, l'orientation vers la performance revoie directement à l'orientation de la gestion vers les résultats. Malgré, l'imprécision de la notion « séduisante » de performance, qui est de plus en plus utilisée de manière abusive, il y a lieu de préciser que l'évaluation et la mesure de la performance ne peut exister en dehors de la notion de finalité. Ce qui permet la lecture de la performance c'est le cadre qui entoure l'action privée et/ou publique, c'est-à-dire ses objectifs, ses moyens, ses variables d'action et bien d'autres paramètres.

Ce qui revient à dire qu'à côté des considérations méthodologiques et techniques de montage des indicateurs de performance, le cadre d'ensemble qui entoure l'action publique importe aussi. Les organisations publiques, à cause des caractéristiques que nous avons retenues au niveau du premier chapitre de ce travail comme propre au secteur public, ne maîtrisent pas les paramètres liés à leur action. La promotion de la logique de performance, doit alors passer par l'imprégnation de notions comme les finalités, les moyens, les variables d'actions, etc.

Chapitre 1 : Secteur public et intégration de la performance au Maroc

L'une des distinctions classiques de l'activité des acteurs animant notre vie quotidienne, est sans doute celle qui consiste à opposer le secteur public au secteur privé. La notion de profit est souvent l'élément avancé pour séparer les activités respectives des deux secteurs, le secteur privé est tourné vers la recherche du profit, alors que son opposant public vers l'intérêt général à travers un service public de qualité et accessible aux citoyens.

La caractérisation du secteur public à travers les personnes morales en charge de la gestion publique, bien qu'elle ne soit pas la seule ni la moins discutable, permet de cerner *a priori* les contours du secteur public. En se basant sur cette approche, on peut dès lors identifier comme organisations publiques, personnes morales de droit public, (section 1) les collectivités territoriales¹⁷⁶, les établissements publics et l'Etat.

Une personne morale de droit public n'est considérée en tant que telle, que si elle acquiert la personnalité juridique, à l'instar des personnes physiques. Prise ainsi, la personne morale de droit public, peut être entendue comme une « fiction » dotée de personnes et/ou de biens et à qui on attribue la personnalité juridique. Ceci étant, la personne morale acquiert une existence et peut donc ester en justice comme toute personne physique, elle a des droits, des obligations, des missions et des moyens.

Une fois les personnes morales de droit public exposées, au niveau de la première section, il y a lieu de rappeler les réformes qui ont trait à l'intégration de la performance dans la gestion publique. Désormais, l'incapacité de l'Etat à jouer son rôle – centralisateur et interventionniste - de stabilisateur de l'économie, apparaît comme une évidence, la remise en cause des notions et concepts anciens des finances publiques pousse vers une modernisation des modes de leur gestion par l'introduction de pratiques plus adéquates à la réalité d'aujourd'hui. Dans ce cadre, le mouvement de modernisation, relativement récent, entamé

¹⁷⁶ L'expression collectivités territoriales est très récente, elle a fait son apparition dans la constitution de 2011, auparavant dans les textes constitutionnels on parlait de collectivités locales pour désigner les communes et les provinces et préfectures, et les régions (après leur consécration comme collectivités locales dans la constitution de 1996).

dans plusieurs pays, vise la substitution de la logique des résultats à la logique des moyens, et donc l'implantation d'un nouveau mode de gouvernance des finances publiques, inspiré du management par les objectifs, qui ambitionne de rationaliser les dépenses publiques dans un contexte où l'optimisation des dépenses est l'élément central. En effet, chaque dépense publique doit viser la réalisation de résultats précis qui traduisent des objectifs fixés *a priori* et assortis d'indicateurs de performance. L'affectation des dépenses, serait faite alors en se basant sur les résultats à réaliser dans les champs de l'activité nationale, notamment ce qui a trait aux politiques économique, sociale, écologique, culturelle et extérieure¹⁷⁷.

C'est ainsi qu'au niveau de la seconde section nous avons essayé de présenter les mesures entreprises pour l'amélioration du système des finances publiques et que nous lions, de notre part, à notre objet de recherche ; l'intégration de la performance dans le secteur public, avec l'accent mis sur la globalisation des crédits et la production des indicateurs de performance.

¹⁷⁷ Cf. art.88 de la constitution marocaine 2011.

Section 1. Aperçu sur le secteur public au Maroc.

Le secteur public demeure depuis la nuit des temps un sujet ardu, sa délimitation pose beaucoup de difficultés, malgré l'existence de la distinction classique entre public et privé, et qui est d'ailleurs vraie, sauf qu'elle renvoi à son tour à la recherche des critères derrière cette dichotomie. Est-ce la qualité (nature juridique¹⁷⁸) des organisations qui accomplissent respectivement les actions publiques et privées ? la nature des prestations rendues par une organisation ? la recherche du profit ou non, à travers la mise en œuvre des actions ? la provenance des fonds qui finance l'action ? etc.

Cependant, malgré la diversité des critères de distinction entre le public et le privé, la délimitation des contours du secteur public ne doit en aucun cas occulter une approche par la nature juridique des organisations publiques. Aux côtés des considérations liées à la notion de service public, l'organisation publique constitue un angle d'attaque pour la délimitation du secteur public. Les personnes morales de droit public se répartissent au Maroc entre Etat, collectivités territoriales et établissements publics. D'autres types de personnes morales de droit public peuvent être créés, il s'agit par exemple de la coopération inter-collectivités, ou des agences, mais toujours à l'initiative des mêmes personnes classiques, c'est-à-dire l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics.

Dans cette section nous présentons les personnes morales de droit public, en traitant respectivement les collectivités territoriales, les établissements publics, qui se scindent en deux catégories (les établissements publics à caractère industriel et commercial et les établissements publics administratifs), ainsi que l'Etat proprement dit comme personne morale de droit public.

1.1 Les collectivités territoriales :

Suivant l'article 135 de la constitution¹⁷⁹ *"Les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Elles constituent des personnes morales de droit public, qui gèrent démocratiquement leurs affaires....."*. L'existence de toute collectivité territoriale comme personne morale de droit public est

¹⁷⁸ S'agit-il d'une personne morale de droit public ou d'une personne morale de droit privé ?

¹⁷⁹ Cf. Dahir n°1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution. B.O n°5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011), version en arabe.

encadrée par la loi, et toute autre création doit nécessairement passer par loi. C'est ce que précise le même article dans son dernier alinéa : *"....Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant, en substitution d'une ou plusieurs collectivités mentionnées à l'alinéa premier ci-dessus"*

La lecture attentive de l'alinéa premier de l'article 135 précité, laisse apparaître plusieurs catégories de collectivités territoriales, à savoir : les régions, les préfectures et provinces et les communes. Chaque collectivité est représentée, indépendamment, par des organes propres. Dans ce sens, l'article 143¹⁸⁰ précise qu' *"Aucune collectivité territoriale ne peut exercer de tutelle sur une autre"*, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de hiérarchie entre collectivités de même rang ou de rangs différents. Les collectivités territoriales se présentent comme des entités qui s'emboîtent géographiquement, le Royaume est divisé en régions, les régions en préfectures et provinces et à leur tour ces dernières en communes, soit en milieu urbain soit en milieu rurale. Pour simplifier, il existe alors trois niveaux de collectivités territoriales : le niveau régional, le niveau préfectoral ou provincial et enfin le niveau communal¹⁸¹.

1.1.1 Le niveau régional :

Instituées, pour la première fois, par l'article 94 de la constitution de 1992¹⁸², et confirmées par l'article 100 de la constitution de 1996¹⁸³, les régions sont des collectivités territoriales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles ont pour mission, dans le respect des attributions dévolues aux autres collectivités territoriales, de contribuer au développement économique, social et culturel de la collectivité régionale. Pour ce faire, les régions sont dotées d'un conseil élu, conformément à la loi organique n°59.11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales¹⁸⁴, qui se charge pour une durée de 6 ans, de la gestion des affaires locales (compétences propres et

¹⁸⁰Cf. Dahir n°1-11-91 du 27 chaabane 1432. *Ibid.*

¹⁸¹ Aux côtés de ces trois niveaux, d'autres types d'organisations sous formes de coopérations peuvent exister, on peut citer à ce titre le cas de la coopération, dans le cadre de l'intercommunalité, de communes par exemple pour la gestion de certains services comme la gestion des déchets ou le transport public, etc.

¹⁸²C'est le terme collectivités locales qui est utilisé dans le texte constitutionnel de 1992.

¹⁸³ Dahir n°1-96-157 du 23 joumada al oula 1417 (7 octobre 1996) portant promulgation du texte de la révision constitutionnelle. B.O n°4420 du 26 joumada al oula 1417 (10 octobre 1996), version en arabe.

¹⁸⁴Cf. article 2 du dahir n° 1-11-173 du 24 Hija 1432 (21 novembre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales. B.O n° 6066 du 29 Chaabane 1433 (19-7-2012), version en français.

compétences communes) ainsi que les affaires qui sont transférées par l'Etat à la région (compétences transférées).

L'exécution des délibérations du conseil régional, incombait auparavant au Gouverneur du chef-lieu¹⁸⁵ de la région¹⁸⁶. A ce titre, il était tenu de prendre les mesures nécessaires pour exécuter les délibérations du conseil régional dans les conditions fixées par l'article 54 de la loi 47-96.

Conformément à ces délibérations, et dans les conditions fixées par ladite loi, le gouverneur :

1. « *Procède aux actes de location, de vente, d'acquisition, conclut les marchés de travaux, de fournitures et de prestations de services ;*
2. *Exécute le budget et établit le compte administratif ;*
3. ».¹⁸⁷

Ces dernières attributions fixées par l'article 55, plaçaient le gouverneur comme ordonnateur du budget de la région, et donc le dotaient d'un rôle important dans la gestion des affaires de la région, qu'il représentait aussi en justice selon l'article 56 de la même loi.

A partir de 2010, l'accent a été mis sur le rôle que pourraient jouer les régions dans le développement territorial. La régionalisation avancée est l'un des chantiers ouvert actuellement dans notre pays, qui confirme l'intention de l'Etat de promouvoir les régions. L'intérêt porté aux régions est apparu notamment à travers la place qu'a consacrée la constitution de 2011¹⁸⁸ à ce type de collectivités territoriales. L'exemple de l'article 142 du texte constitutionnel de 2011¹⁸⁹ est illustratif dans ce cadre. En fait, le texte prévoit la création au profit des régions, pour une période déterminée, d'un fonds de mise à niveau destiné à la résorption des déficits en matière de développement humain, d'infrastructures et

¹⁸⁵ Le chef-lieu de chaque région est fixé par décret selon l'article 4 de la loi n°47-96.

Pour la nouvelle division administrative du Royaume en douze régions, le chef-lieu de chacune des régions est fixé dans le décret n°2.15.40 du 1^{er} Joumada I 1436 (20 février 2015) fixant le nombre des régions, leurs dénominations, leurs chefs-lieux ainsi que les préfectures et provinces qui les composent. B.O. n°6340 du 14 Joumada I 1436 (5 mars 2015), version en français.

¹⁸⁶ Loi n°47-96 fixant l'organisation, les attributions ainsi que les moyens à sa disposition, promulguée par le dahir n°1-97-84 du 23 Kaada 1417 relatif à l'organisation de la région (2 avril 1997). B.O n° 4470 du 3 avril 1997, version en français.

¹⁸⁷ Cf. Loi n°47-96, article 55. *Ibid.*

¹⁸⁸ Cf. Dahir n°1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution. *Op. Cit.*

¹⁸⁹ Cf. Dahir n°1-11-91 du 27 chaabane 1432. *Ibid.*

d'équipements, ainsi qu'un fonds de solidarité interrégionale visant une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions.

Actuellement, à travers la nouvelle loi organique¹⁹⁰, les régions disposent d'un nouveau cadre juridique précisant les conditions et modalités de leur organisation et de fonctionnement, accordant davantage de compétences¹⁹¹, de moyens¹⁹² au conseil de la région et de pouvoir au président du conseil, qui est désormais l'exécutif (et donc l'ordonnateur du budget régional)¹⁹³ et le représentant devant la justice de la région et non plus son gouverneur.

Par ailleurs, à l'occasion de la gestion des affaires locales, les régions peuvent être autorisées à établir entre elles des relations de coopération pour la réalisation d'une œuvre commune, d'un service d'intérêt interrégional ou pour la gestion des fonds propres à chacune d'elles et destinés au financement de travaux communs et au paiement de certaines dépenses communes de fonctionnement.

Au Maroc on comptait seize régions¹⁹⁴, correspondant à des divisions du territoire national dont la délimitation géographique précise est basée sur des considérations historiques, socio-tribales, culturelles, économiques ou institutionnelles ou sur la volonté de réaliser des solidarités et des complémentarités entre les composantes de la région¹⁹⁵. Chacune des seize régions du Royaume comporte des préfectures, des provinces et des communes suivant l'architecture ci-après :

¹⁹⁰ Dahir n°1.15.83 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015) promulguant la loi organique n° 111.14 relative aux régions, B.O 6380 du 6 Chaoual 1436 (23 juillet 2015), version en arabe.

¹⁹¹ Cf. les articles 81 et suivants. *Ibid.*

¹⁹² Cf. article 188. *Ibid.*

Pour une comparaison illustrative les ressources des régions ont été revues à la hausse avec la nouvelle loi organique, et ce comme suit :

5% de l'IS contre 1% avant l'entrée vigueur de loi organique relative aux régions.

5% de l'IR contre 1% avant l'entrée vigueur de loi organique relative aux régions.

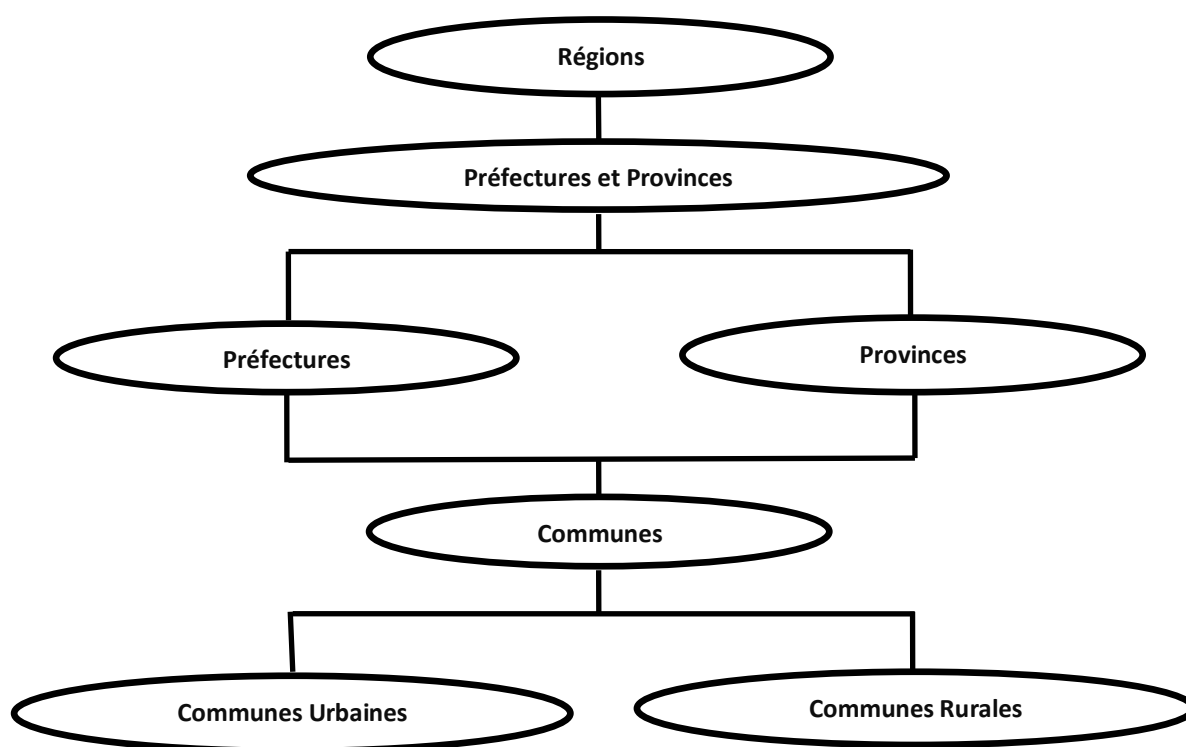
20% de la taxe sur les contrats d'assurance contre 13% avant l'entrée vigueur de loi organique relative aux régions.

¹⁹³ Cf. article 10. *Ibid.*

¹⁹⁴ Oued Eddahab-Lagouira, Laâoune-Boujdour-Sakia El Hamra, Guelmim-Es Smara, Souss-Massa-Draâ, Gharb-Chrarda-Beni Hssen, Chaouia-Ourdigha, Marrakech-Tensift-El Haouz, Oriental, Grand Casablanca, Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, Doukkala-Abda, Tadla-Azilal, Meknès-Tafilalet, Fès-Boulemane, Taza-Al Hoceima-Taounate, Tanger-Tétouan.

¹⁹⁵ Collectivités locales en chiffres, Direction Générale des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur, Royaume du Maroc.

Figure 12 : Catégories des collectivités territoriales au Maroc(conception propre à l'auteur)



Cependant, à partir de 2015, année d'entrée en vigueur du nouveau décret n°2.15.40 fixant le nombre des régions¹⁹⁶, le nombre des régions est porté à douze régions au lieu de seize.

Tableau 14 : Les régions du Maroc

Dénomination de la région	Chef-lieu de la région	Nombre de provinces/préfectures composant la région
Tanger-Tetouan-Al Hoceima	Tanger-Assilah	8
L'oriental	Oujda-Angad	8
Fès-Meknès	Fès	9
Rabat-Salé-Kénitra	Rabat	7
Béni Mellal-Khénifra	Béni Mellal	5
Casablanca-Settat	Casablanca	9
Marrakech-Safi	Marrakech	8
Drâa-Tafilalet	Errachidia	5
Souss-Massa	Agadir-Ida-Ou-Tanane	6
Guelmim-Oued Noun	Guelmim	4
Laâyoune-Sakia El Hamra	Laâyoune	4
Dakhla-Oued Ed-Dahab	Oued Ed-Dahab	2
Total		75

Source : Décret n°2.15.40 précité

¹⁹⁶Cf. décret n°2.15.40 du 1^{er} Joumada I 1436 (20 février 2015) fixant le nombre des régions, *Op. Cit.*

1.1.2 Le niveau préfectoral et provincial :

Le deuxième niveau de l'action publique à l'échelle territoriale est représenté par les préfectures et les provinces. A l'image des régions, ce sont des collectivités dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière¹⁹⁷. Les affaires de la collectivité provinciale ou préfectorale sont gérées par un conseil élu¹⁹⁸, qui exerce des compétences propres¹⁹⁹, des compétences communes²⁰⁰ et des compétences qui lui sont transférées par l'Etat²⁰¹. Les délibérations du conseil préfectoral ou provincial sont exécutées par le président du conseil préfectoral ou provincial²⁰², qui a la qualité d'ordonnateur et de représentant en justice de la province ou de la préfecture. Le fonctionnement des conseils préfectoraux et provinciaux est strictement précisé par la loi qui fixe par chapitre les conditions d'exercice, les attributions, le contrôle, la coopération, etc.

L'histoire de ces divisions de l'organisation administrative du Maroc, est plus ancienne que celle de la région qui n'existe en tant que personne morale de droit public qu'à partir de 1997, date de promulgation de la loi n° 47-96 précitée. Les provinces, ont été érigées en "*collectivités territoriales de droit public dotées de personnalité civile et de l'autonomie financière*"²⁰³, dès 1963. En fait, les textes antérieurs à celui de 1963, ne disent rien sur la nature juridique des provinces et préfectures du Royaume.

Un autre point concernant ces divisions administratives est l'absence, dans les textes, de toutes précisions relatives à la différence entre province et préfecture. Même le texte de 1963 reste silencieux à ce propos. Toutefois, la distinction entre province et préfecture peut être déduite,

¹⁹⁷ Cf. article 1 de la loi n°79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales promulguée par le dahir n°1-02-269 du 25 Rajeb 1423(3 octobre 2002). B.O n° 5058 du 16 Ramadan 1423 (21-11-2002), version en arabe. Abrogée.

Cf. article 2 de la nouvelle loi ; dahir n°1.15.84 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112.14 relative aux préfectures et provinces. B.O. n°6380 du 6 Chaoual 1436 (23 juillet 2015), version en arabe.

¹⁹⁸ Cf. article 8 de la loi organique n°112.14. *Ibid.*

¹⁹⁹ Cf. article 79 et suivants de la loi organique n°112.14. *Ibid.*

²⁰⁰ Cf. article 86 et suivants de la loi organique n°112.14. *Ibid.*

²⁰¹ Cf. article 89 et suivants de la loi organique n°112.14. *Ibid.*

²⁰² Le rôle de l'exécutif était joué par le Gouverneur dans le cadre de la loi n°79-00.

²⁰³ Dahir n°1-63-273 du 22 rebia II 1383 (12 septembre 1963) relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et de leurs assemblées, B.O n°2655 du 13 septembre 1963, version en français.

en remontant à 1956, avec le dahir n°1-56-133 du 8 Rebia I 1376 (13 octobre 1956)²⁰⁴, qui précise dans son article premier que : "*Le Maroc est divisé en dix-neuf provinces et cinq grandes villes*". Cette distinction entre province et ville nous pousse à dire, que c'est les caractères rurale et urbain qui sont déterminants. Une division est dite province si elle est à vocation rurale, et dite préfecture si ce n'est pas le cas. La préfecture correspond donc à une division administrative où prédomine l'urbain, tout en notant qu'une préfecture peut comprendre aussi des communes rurales à côté de la ville ou de la commune urbaine. Cela revient à dire que c'est le caractère prédominant qui compte. Les préfectures et provinces sont à leur tour scindées en communes urbaines et rurales.

1.1.3 Le niveau communal :

Les communes sont des collectivités territoriales de droit public dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière²⁰⁵. Divisées en communes rurales et urbaines, elles sont gérées par un conseil élu comme c'est le cas pour les régions, provinces et préfectures. Le président du conseil communal dispose d'une marge de manœuvre et une autonomie élargies, en ce sens qu'il représente l'exécutif de la commune comme organisation. En vertu de la loi n°113.14²⁰⁶, le président exécute les délibérations du conseil, prend les mesures nécessaires à cet effet et en assure le contrôle. A ce titre il exécute le budget et établit le compte administratif, conclut les marchés de travaux, de fournitures ou de services, procède aux actes de location, de vente, d'acquisition, d'échanges et de toute transaction portant sur les biens du domaine privé communal, etc.

A travers ces attributions le président assume le rôle d'ordonnateur au niveau communal. En outre, il est le représentant légal de la commune²⁰⁷.

Avec les communes l'architecture des personnes morales des collectivités territoriales se complète. Toutefois, il y a lieu de signaler l'existence, encore une fois, d'autres personnes

²⁰⁴ Dans cet aperçu historique notre lecture s'arrête à la période d'après l'indépendance pour un meilleur cadrage de notre analyse, mais cela ne signifie en aucun cas faire fi des faits ayant marqué notre pays avant cette date. L'analyse de la période du protectorat s'avère incontournable pour les travaux dédiés à la genèse de l'organisation administrative dans notre pays.

²⁰⁵ Cf. article 2 de la nouvelle loi organique n°113.14 relative aux communes, promulguée par le dahir n°1.15.85 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015). B.O 6380 du 6 Chaoual 1436 (23 juillet 2015), version en arabe. (Cf. article 1 de la loi n°78-00 portant charte communale, promulguée par le dahir n° 1-02-297 du 25 Rajeb 1423 (3 octobre 2002), B.O n° 5058 du 16 Ramadan 1423 (21-11-2002), version en arabe. (Abrogée).

²⁰⁶ *Ibid.*
(Cf. article 47 de la loi n°78-00. Abrogée).

²⁰⁷ Cf. article 94 de la nouvelle loi organique. *Ibid.*
(Article 48 de la loi n°78-00 telle que modifiée et complétée par la loi n°17-08).

morales de droit public qui peuvent être créées dans le cadre de la coopération inter-collectivités, cas des groupements de collectivités.

Le tableau ci-après trace en détail la répartition des collectivités territoriales au Maroc ; selon l'ancien découpage régional, entre régions (au nombre de 16), provinces (au nombre de 62), préfectures (au nombre de 13) et communes (au nombre de 1503 dont 1282 rurales).

Tableau 15 : Nombre De Préfectures et De Provinces, de communes urbaines et de communes rurales par région, 2009, Adapté DGCL, Ministère de l'Intérieur, Royaume du Maroc

Régions	Communes	Communes rurales	Communes urbaines	Provinces et préfectures
Rabat-Salé-Zemmou-Zaër	51	38	13	4 (dont 3 préfectures)
Grand Casablanca	18	8	10	4 (dont 2 préfectures)
Souss-Massa-Draâ	236	210	26	9 (dont 2 préfectures)
Taza-Al Hoceïma-Taounate	133	118	15	4
Tadla-Azilal	82	73	9	3
Fès-Boulmane	60	48	12	4 (dont 1 préfecture)
Guelmim_Es-Semara	60	49	11	5
Gharb Chrarda-BniHsen	74	63	11	3
Laâyoune-Boujdour-Sakia El Hamra	14	10	4	3
Marrakech-Tensift-Al Haouz	215	197	18	6 (dont 1 préfecture)
Meknès-Tafilalet	132	109	23	6 (dont 1 préfecture)
Oued-Ed Dahab-Lagouira	13	11	2	2
Oriental	114	87	27	7 (dont 1 préfecture)
Doukala-Abda	88	78	10	4
Chaouia-Ourdigha	114	95	19	4
Tanger-Tétouan	93	88	11	7 (dont 1 préfecture)
Total	1503	1282	221	75

1.2 Les établissements publics :

La deuxième catégorie de personnes morales de droit public au Maroc, est représentée par les établissements publics. Ils " *constituent le fer de lance pour la mise en œuvre de la politique gouvernementale dans les différents secteurs d'activités où ils font montre d'un dynamisme accru concourant à la réalisation des objectifs des stratégies sectorielles et à la concrétisation des projets structurants du Maroc, qu'il s'agisse en particulier de la stratégie énergétique à travers l'ONEE, MASEN, ADEREE et SIE, du Plan Maroc Vert via les Offices de Mise en Valeur Agricole, l'ADA et SONACOS, du Plan AZUR avec la participation de l'ONMT, de la SMIT, du FMDT et de la CDG, de la stratégie Emergence au titre de laquelle l'AMDI contribue à la promotion des investissements dans les secteurs prioritaires ou des*

programmes de développement des infrastructures de transport avec une implication marquée de l'ONCF, d'ADM, de la RAM, de l'ANP et de l'ONDA"²⁰⁸.

Correspondant à ce qui est qualifié de « décentralisation technique » ou encore « décentralisation par les services », les établissements publics se présentent comme des institutions dont la définition est une tâche difficile, étant donnée la variété de leurs objets, dimensions et statuts²⁰⁹.

Un tel constat peut être apprécié à travers la distinction, par exemple, entre établissement publics locaux et nationaux, ou encore à travers la distinction entre établissement public administratif (EPA) et établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Cependant, la différence des statuts ou de la nature de l'activité, n'empêche pas pour autant de repérer des traits communs aux différents établissements publics.

Tout d'abord, et comme premier point de jonction entre les établissements publics on trouve la spécialité. Les établissements publics sont créés pour répondre chacun à un besoin précis, contrairement à l'Etat et aux collectivités territoriales qui de leurs côtés se présentent comme des personnes morales à compétence générale.

Ensuite, un deuxième trait consiste dans l'autonomie de l'établissement public (EP)²¹⁰, quelque soit sa nature. La consécration des établissements publics en tant que personne morale de droit public, les dotent d'une « certaine autonomie ».

Une autonomie administrative : acquise par l'existence d'organe de gestion de l'établissement et responsable de son action. En effet, et dans la plupart des cas, un établissement public est doté d'un conseil d'administration à titre d'organe délibérant, et d'un organe exécutif²¹¹ dont l'appellation est susceptible de varier d'un établissement à un autre, mais avec une appellation courante qui est celle de directeur général. Les directeurs de ces établissements sont nommés conformément à la loi organique n°02-12²¹² et son décret d'application n°2-12-412²¹³.

²⁰⁸Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publiques, PLF 2013, Ministère de l'Economie et des Finances, Royaume du Maroc.

²⁰⁹Cf. Moutaouakil (A.), *"Les grands services publics"*, Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, 1ère édition, 1999.

²¹⁰*Ibid.*

²¹¹ « On note parfois, la présence d'un troisième organe, à son tour sous des appellations différentes : le comité technique, ou le comité de direction ou le comité scientifique, dont la mission consiste à faire des études, formuler des avis, ainsi qu'exécuter toute autre tâche que le conseil décide de lui confier ». *Ibid.*

²¹² Dahir n°1-12-20 du 27 chaabane 1433 (17 juillet 2012) portant promulgation de la loi organique n°02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la constitution, B.O n°6070 du 13 ramadan 1433 (2-8-2012), version en français

Une autonomie financière : conçue et organisée selon les règles de la comptabilité publique, elle se traduit par un budget et l'habilité de posséder un patrimoine distincts de ceux de l'Etat. Dans ce sens, la loi n°69-00²¹⁴, précise les modalités du contrôle financier exercé par l'Etat sur les établissements publics, et la loi n°62-99 précise le contrôle de la cour des comptes et des cours régionales des comptes sur ces établissements. Le contrôle de la gestion des établissements publics sur le plan administratif et budgétaire n'est que le moyen mis en place pour la régulation de l'autonomie administrative et financière de ces personnes. On peut lire, à titre d'illustration dans la loi n°69-00 précitée: *"Le contrôle financier de l'Etat est exercé sur les établissements publics, sociétés et entreprises visées à l'article premier [...]. Ce contrôle a pour objet, selon les cas :*

- *d'assurer le suivi régulier de gestion des organismes soumis au contrôle financier;*
- *de veiller à la régularité de leurs opérations économiques et financières au regard des dispositions légales, réglementaires et statutaires qui leur sont applicables ;*
- *d'apprécier la qualité de leur gestion, leur performances économiques et financières ainsi que la conformité de leur gestion aux missions et aux objectifs qui leur sont assignés ;*
- *d'œuvrer à l'amélioration de leurs systèmes d'information et de gestion ;*
- *de centraliser et analyser les informations relatives au portefeuille de l'Etat et à ses performances économiques et financières."*²¹⁵.

On remarque ainsi que l'autonomie des EP n'est que relative et est strictement encadrée par la loi, comme c'est le cas d'ailleurs des collectivités territoriales. La tutelle technique, et sur les actes, ainsi que le contrôle financier sont autant de dispositifs mis en place, et qui limitent selon certains auteurs la liberté d'action de ces personnes morales de droit public, en faveur de l'Etat, alors que d'autres le perçoivent comme un moyen nécessaire pour l'encadrement de l'action de ces personnes, pour une meilleure orchestration des politiques publiques.

²¹³ Décret n°2-12-412 du 24 Kaada 1433 (11 octobre 2012) pris pour l'application des articles 4 et 5 de la loi organique n°02-12 concernant la procédure de nomination aux fonctions supérieures dont la nomination fait l'objet de délibération en conseil de gouvernement, B.O n°6092 du 2 hija 1433 (18 octobre 2012), version en français.

²¹⁴ Dahir n°1-03-195 du 16 ramadan 1424 (11 novembre 2003) portant promulgation de la loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes, B.O n°5170 du 23 chaoual 1424 (18 décembre 2003), version en français.

²¹⁵ *Idem*. Article 2.

1.3L'Etat :

En se référant à la loi n°69-00 précitée, on trouve déjà une qualification de l'Etat comme organisme public. On peut lire:

"Au sens de la présente loi, on entend par :

*- organismes publics : l'Etat, les collectivités locales et les établissements publics ;
[...]."*²¹⁶,.

L'Etat se place comme la personne morale la plus importante dans l'architecture du secteur public, la présenter en troisième rang dans cette section n'enlève rien à cette évidence, d'ailleurs si on remonte le temps en arrière, on ne tombe que sur l'Etat comme pouvoir absolu, qui a la légitimité de tous régler dans la vie publique. Les autres organismes prennent naissance de l'Etat, ils voient le jour par un transfert ou une délégation d'attributions accompagné bien sûr d'un transfert de moyens. Sans la volonté de l'Etat de créer selon son initiative d'autres formes d'organisation et de gestion de la chose publique, on ne peut avoir que l'Etat, à telle point que tout autre champ, dont on ne dispose pas d'un responsable, ne peut relever que de la compétence de l'Etat, c'est ce qui fait la portée générale de la compétence de l'Etat.

Toutefois, si l'Etat peut être considéré, à travers son organisation et son histoire, comme une personne morale dont la place est la plus considérable dans la société, son rôle n'a pas été, toujours, le même. Le rôle de ce construit qui est l'Etat a beaucoup changé de forme, Etat totalitaire, Etat providence, Etat régalién, Etat stratège. Chaque forme de l'Etat répondait à une conjoncture spéciale, ce construit s'adapte en permanence et adapte chemin faisant les rôles respectifs des autres personnes morales de droit public qui l'entourent. Aujourd'hui, et comme le signale **B. Walliser**, *"En ce qui concerne ses représentations, l'Etat apparaît moins comme un acteur en surplomb du système économique que comme un acteur comme les autres. Ainsi, il substitue à un modèle macroéconomique donnant une image de son environnement un modèle de jeu où il apparaît en interaction stratégique avec les autres. En ce qui concerne ses préférences, l'Etat passe de ses objectifs classiques d'efficacité et d'équité à des objectifs plus dynamiques comme l'adaptabilité du système économique. En tenant en compte de l'évolution technologique, il s'efforce de ramener le sentier de l'économie sur une trajectoire stable."*²¹⁷.

²¹⁶ *Idem*. Article 1.

²¹⁷ Walliser (B.), « **Qu'est-ce que l'économie** », In : " **Economie**", Collection Mention, Eyrolles, Paris, 2008.

L'Etat accomplit ses missions à travers les ministères et leurs délégations au niveau local. Le nombre et les rôles des ministères changent avec les changements politiques (succession des gouvernements) et socio-économiques.

En rapport avec l'intégration de la performance, il paraît judicieux de préciser, à ce niveau, si on cherche à classer les organisations publiques ainsi identifiées suivant leurs aptitudes à se tourner vers la recherche des performances, que les établissements publics restent de loin le type d'organisation qui se prête le mieux à l'intégration de la performance. De par leur nature, les établissements publics disposent d'un champ d'intervention précis, contrairement à l'Etat et aux collectivités territoriales dont les compétences restent imprécises et hétérogènes pour la plus grande part de leurs attributions. Les établissements publics sont créés pour répondre à des besoins identifiés, leur création intervient après précision des besoins à satisfaire. Pour l'Etat, il est toujours là avant même la détection des besoins, et tous les besoins qui naissent sont du ressort de l'Etat dans un premier temps, à moins qu'il en soit décidé de les résorber en passant par la création de structure ad-hoc, en l'occurrence des établissements publics, ou d'en transférer la charge aux collectivités territoriales. Ainsi, les activités des établissements publics se trouvent circonscrites dans des champs bien cadrés, qu'ils soient à caractère industriel et commercial ou encore administratif, l'instauration de règles de gestion propres, la formalisation des procédures et la mise en place de systèmes d'informations paraît possible.

Aujourd'hui, dans la plupart des écrits qui portent sur la performance dans le secteur public, il est souvent question de traiter la problématique au sein de l'Etat et de ses organes et/ou des collectivités territoriales. La problématique de l'intégration de la performance dans les établissements publics semble ne pas être à la page, bien au contraire, à travers les expériences des pays réformateurs, ces établissements se présentent comme un remède. La création des agences pour la prise en charge de services publics relevant auparavant de l'Etat ou des collectivités territoriales, conforte cette idée. D'ailleurs, parmi les axes prônés par les partisans de la nouvelle gestion publique, on trouve la désintégration de l'Etat, qui ne signifie pas spécialement la cession des activités de l'Etat en faveur d'établissements privés, mais en faveur de structures autre que l'Etat qui peuvent être privées (des sociétés via les privatisations) ou publiques (à travers les agences).

Comme nous l'avons signalé au niveau de la première partie, parmi les points qui conditionnent l'intégration de la performance dans le secteur public, on trouve l'imprécision et l'hétérogénéité des compétences. En effet, l'Etat et les collectivités territoriales sont concernés par ce point, pour le citoyen tous les services publics sont du ressort de l'Etat et dans une moindre mesure des collectivités territoriales, l'Etat constitue l'incarnation du public, en marge de qui prend en charge directement le service public. Même si le citoyen recourt à une entité indépendante de l'Etat, il impute souvent, en cas de mauvaise qualité de la prestation lui est rendue, l'échec à l'Etat.

Mais force est de constater qu'une telle perception du fonctionnement du service public en tant qu'organisation n'est pas fausse dans l'absolue. C'est de l'Etat que les autres types d'organisations ont pris naissance, il en assure la tutelle et dispose donc du pouvoir de les contrôler, il les crée et peut en modifier l'organisation et le fonctionnement. L'Etat dispose entre « ses mains » de moyens de contrainte exclusifs, que les autres organisations publiques n'ont pas. De ce fait, il initie, valide et conduit les réformes qui concernent son organisations et son fonctionnement, ainsi que ceux des autres types d'organisations publiques (collectivités territoriales et établissements publics). Dans ce sens, nous enchaînons ensuite par une section qui traite des efforts déployés par l'Etat pour l'intégration d'une approche basée sur la performance pour la conduite des actions publiques.

Section 2. Réformes budgétaires et intégration de la performance.

Le Maroc a entamé depuis 2002, une réforme de son système de gestion des finances publiques à travers de ce qui est connu sous la dénomination de la Nouvelle Approche Budgétaire Axée sur les Résultats (NABAR). Pour l'introduction de la logique des résultats, plusieurs axes de réformes ont été adoptés pour le renforcement de la transparence du processus budgétaire et la responsabilisation des acteurs²¹⁸. La nouvelle approche s'inscrit dans le cadre de la modernisation du processus budgétaire, et intervient dans l'objectif d'orienter la gestion budgétaire vers les résultats et d'en améliorer l'efficacité. L'atteinte d'un tel objectif passe par un ensemble de mesures parmi lesquelles on peut avancer la simplification des procédures budgétaires, la déconcentration des crédits et l'octroi de plus de flexibilité et d'autonomie aux gestionnaires.

Dans la présente section, et dans un premier temps, nous allons rappeler en les discutons les axes de réformes introduits dans le cadre de la gestion publique en rapport avec la question de la performance dans le secteur public. Dans un second temps, nous exposons les axes de performance introduits à l'occasion de la réforme de la loi organique des finances.

2.1 Le cadre global et les objectifs de la réforme :

A l'instar d'autres pays, le Maroc s'est inscrit dans un mouvement de réforme de son appareil administratif. Les actions de réforme entamées dépassent le seul cadre budgétaire, il s'agit d'une refonte des modes de gestion pour une meilleure adaptation du rôle de l'Etat et des organismes publics aux attentes des citoyens, bien qu'il faut signaler que ces réformes viennent en décalage dans le temps de quelques années, voire quelques décennies, par rapport aux mouvements de réformes entamés sous d'autres cieux (déjà à partir des années 1970)²¹⁹.

Le décalage constaté, pour ne pas dire retard, peut être expliqué par le fait qu'en matière de réformes de la gestion publique, la nuance apparaît claire entre « pays initiateurs » des réformes et « pays importateurs », une telle situation placent plusieurs « pays importateurs » en décalage par rapport aux réformes certes, mais permet l'avantage d'avoir le recul nécessaire, certainement pas suffisant, pour assister à la mise en pratique des réformes et étudier les modalités et risques de leur transposition.

²¹⁸Bouvier, (M.), *"La réforme des finances publiques au Maroc : performance, responsabilisation, transparence"*, In Revue française des finances publiques. N°102-juin 2008. L.G.D.J. Paris.

²¹⁹ Royaume-Uni, France, Etats-Unis, à titre d'exemples.

2.1.1 Le Cadre de la réforme :

Dans les réformes entamées, même s'il n'existe pas de "*One best way*", un intérêt particulier est accordé à l'aspect budgétaire. En fait, les réformes des finances publiques constituent le sujet de débat le plus important de par le monde. Le but recherché à travers ces réformes, souvent avancé par les responsables publics, est la recherche de la performance dans la mise en œuvre des politiques publiques.

La performance des pays est conditionnée par la qualité des politiques publiques qu'ils mettent en œuvre. Ces dernières, si elles sont pertinentes et convenablement conduites, peuvent constituer un moyen de stabilisation aussi bien en interne qu'en externe. A cet égard, l'aspect budgétaire constitue un élément clef dans la conception et la conduite des politiques publiques, se doter d'un système de gestion des finances publiques qui répond aux exigences internes et externes de développement est souhaitable, son orientation vers la performance est une nécessité. La réforme budgétaire doit donc répondre à une double exigence :

Interne : qui émane du devoir démocratique de l'Etat de proposer aux citoyens une offre de service public de qualité, dans les différents domaines socio-administratifs, et de la nécessité de promouvoir l'acte d'entreprendre en ce sens qu'il est considéré créateur de richesse et d'emploi ;

Externe : qui est dictée par l'ouverture de notre pays sur le reste du monde, cette ouverture implique la nécessité de s'inscrire dans une logique dynamique permettant de profiter du contexte international durant les périodes de croissance, et de préserver la compétitivité du pays dans les périodes de crises.

La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats, constitue, à cet égard, **la première réforme du genre** qui affiche **l'intégration et le contrôle de la performance dans le secteur public** et vise donc la réponse aux exigences de contexte interne et externe. Avec cette nouvelle approche la notion de performance intègre, de manière formelle, le jargon des gestionnaires publics, bien qu'on ne puisse pas confirmer ou infirmer sa présence avant l'entame de la nouvelle approche budgétaire. Mais il est possible de confirmer, néanmoins, qu'il est devenu plus fréquent après 2002, de voir les responsables publics noter le souci de la performance de l'appareil public, après avoir été limité, auparavant, à la sphère académique et au secteur privé.

2.1.2 Les objectifs de la réforme : responsabilisation des acteurs et transparence

La performance dans le secteur public ne peut être acquise, selon la nouvelle approche budgétaire qu'à travers le passage à une logique de résultats, qui passe, à son tour, par la **responsabilisation** des services ordonnateurs autour d'objectifs claires devant concourir à la réalisation des missions qui leurs sont dévolues en vertu de la loi.

Autrement dit, il ne s'agit plus de procéder à une consommation jusqu'au dernier dirham sans porter d'intérêt à la contribution ou non à la réalisation des missions. Chaque ordonnateur doit être considéré comme un centre de responsabilité devant s'engager à atteindre ses objectifs par la mobilisation adéquate des moyens en sa possession. L'assouplissement des conditions d'exécution du budget à travers notamment la mise en place de dispositifs comme la globalisation des crédits ou encore le contrôle modulé de dépenses, devrait normalement permettre aux responsables de bénéficier d'une marge de manœuvre confortable pour bien gérer les crédits qui leurs sont alloués. Mais l'atteinte de cet objectif, faut-il le rappeler, reste tributaire de la manière à partir de laquelle ces techniques (globalisation des crédits, contrôle modulé des dépenses,...) sont opérationnalisées.

En plus de la responsabilisation, il s'agit d'apporter de la **transparence** au processus de gestion des finances publiques. Le caractère de la complexité est un élément souvent avancé pour qualifier la gestion des finances publiques, qui suscite souvent des critiques même de la part des connaisseurs en matière de gestion publique. Le rattachement des dépenses à des actions conçues dans le cadre de missions confiées aux organisations publiques est susceptible d'éclairer la gestion publique, ses fins, ses moyens et ses réalisations. Le contrôle des responsables publics pourrait gagner en efficacité si le cadre de la gestion publique se trouve remodelé de sorte à mettre en relief des éléments comme les objectifs, les prévisions, le financement et les réalisations.

Dans ce cadre, l'adoption de mesures comme le CDMT²²⁰ démontre l'intention des ingénieurs de la réforme de doter les responsables d'outils permettant de contenir, suivant une présentation simplifiée et transparente, les axes stratégiques de la gestion des différents domaines de l'action publique. Le cadre de dépense à moyen et long terme est loin de constituer un cas d'espèce relatant l'objectif de la transparence, on peut aussi adosser à ce registre la déconcentration budgétaire, l'introduction de la dimension régionale dans la présentation du budget, l'introduction de la notion de programme dans la présentation des

²²⁰ Cadre de dépense à moyen terme.

budgets de certains départements ministériels²²¹ (département de la santé par exemple, où l'on trouve des enveloppes budgétaires ventilées par programmes), ou encore l'adoption d'un système de gestion intégré de la dépense (le système GID).

2.2 Les principaux axes de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats :

Pour l'opérationnalisation de la réforme, les responsables, en se référant aux « *best practices* », ont fait le choix d'introduire plusieurs axes de réforme. De notre part, il s'agit dans cette section de présenter trois axes principaux de la réforme²²², à savoir : le cadre de dépense à moyen et long terme (qui peut être considérée comme une première forme de budgétisation pluriannuelle), le contrôle modulé de dépense (ayant pour objectif l'allègement du contrôle *a priori* et l'instauration d'un contrôle de performance) et la globalisation des crédits (pour permettre aux ordonnateurs plus de liberté en matière de manipulation des budgets).

2.2.1 Le cadre de dépense à moyen terme ; CDMT :

C'est dans le but d'assurer une meilleure adaptation de la programmation des dépenses à la réalisation des actions planifiées, que le cadre de dépense à moyen terme a vu le jour. La programmation des dépenses publiques à travers un cadre budgétaire pluriannuel glissant apparaît plus appropriée pour la réalisation des plans sectoriels dont la portée dépasse l'année budgétaire. En optant pour une nouvelle présentation budgétaire, le CDMT inscrit donc les actions stratégiques annuelles dans un processus glissant de réalisations/rectifications permettant une prise en compte des éventuels aléas du futur.

En outre, il se traduit par une responsabilisation, autour d'objectifs prédéfinis, des ordonnateurs chargés de l'exécution de la dépense publique. Ils seront dotés de plus de marge de manœuvre pour gérer les budgets alloués, en disposant de la possibilité de gérer à l'intérieur des programmes arrêtés l'ensemble des dotations inscrites sans autorisation

²²¹La présentation du budget par programmes est rendue générale via la nouvelle loi organique des finances, toutefois il faut attendre l'année 2018 pour voir cette mesure entrée en vigueur.

²²² A ces axes on peut ajouter :

« **La contractualisation** des relations entre les administrations centrales et les services déconcentrés. Cette démarche consiste à déléguer davantage de prérogatives aux gestionnaires notamment au niveau local et à assouplir les procédures budgétaires. ».

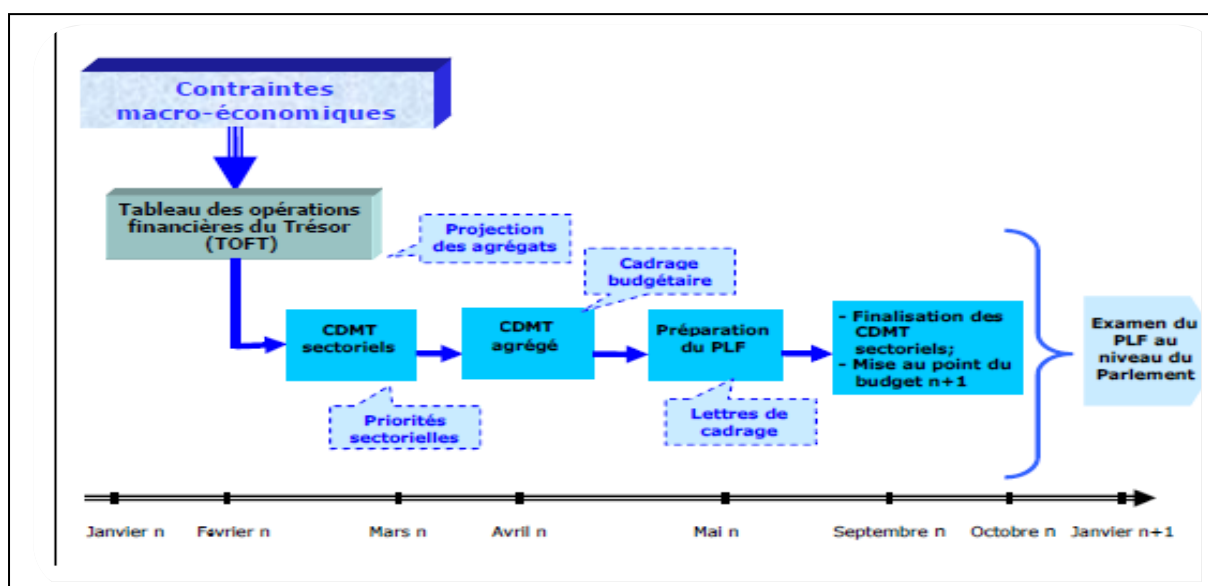
« ..., **l'introduction de la dimension régionale** dans la présentation du budget de l'Etat et **le développement des systèmes d'information budgétaires intégrés...** »

Cf. Bennani (A.), "Les grands enjeux de la réforme budgétaire", In. "La réforme des finances publiques au Maroc", Revue française de finances publiques, n°102, juin 2008, L.G.D.J, Lextenso Edition, p. 90.

préalable du Ministère de tutelle et de la Direction du Budget. Les ministères sont amenés à élaborer des CDMT triennaux pour leurs programmes et leurs plans d'action. Ils sont assistés pour cela par des guides méthodologiques²²³ qui permettent de préparer des CDMT sectoriels pour une consolidation finale en CDMT global.

Le schéma suivant précise les étapes à respecter pour l'élaboration des CDMT²²⁴ :

Figure 13 : Etapes de préparation des CDMT



Source : guide d'élaboration des CDMT, MEF, p. 6.

Le cadre de dépense à moyen terme, est un outil qui vise normalement l'inscription de l'action des organismes publics dans un horizon qui dépasse l'exercice budgétaire, pour assurer la continuité des mesures entreprises dans les différents domaines socio-économiques, mais il ne se substitue guère au budget ou aux autres documents du projet de loi de finances. La préparation des CDMT, comme précisée dans le schéma précédent, est tributaire de la définition de stratégies comme étape préalable. En l'absence d'une vision à moyen et long terme, la préparation des CDMT ne fera qu'une tâche supplémentaire, qui aboutira à coup sûr à un document sans importance. Un tel axe de la réforme budgétaire (CDMT), était pensé au départ à l'effet de renforcer la pérennité des politiques sectorielles et d'améliorer la capacité

²²³Cf. Cadre de dépense à moyen terme –CDMT– : Guide méthodologique. Royaume du Maroc, Ministère des Finances et de la privatisation, Direction du budget.

²²⁴Cf. annexe 9 : TOFT.

Cf. annexe 10 : CDMT sectoriel.

Cf. annexe 11: CDMT global.

Cf. annexe 12 : plan d'élaboration des CDMT.

des responsables pour le suivi de leurs actions d'année en année dans une logique de continuité, l'inscription de l'action publique dans le court terme, comme conséquence de la prédominance de la rationalité politique dans le secteur public, s'est avérée préjudiciable à la mise en pratique du dispositif, qui s'est trouvé vider de toute consistance et résumé ainsi à un simple document à rattacher aux projets de lois des finances annuels, dont la majorité des documents ne constitue qu'une condition de forme qu'on saute une fois le consensus atteint pendant le vote sur le corps de la loi de finances.

2.2.2 L'allègement du contrôle *a priori* des dépenses et l'introduction de la technique de globalisation des crédits :

Dans le registre du contrôle des dépenses, le contrôle modulé de dépense constitue une nouveauté introduite à travers la réforme budgétaire. Encadré par le décret n°2-07-1235 du 4 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'Etat²²⁵, il vise l'allègement progressif du contrôle *a priori* en vue de réduire les délais et doter les services ordonnateurs de plus de flexibilité dans l'exécution des dépenses.

L'article 2 du décret précité stipule que " *les dépenses de l'Etat sont soumises à un contrôle de paiement conformément aux dispositions de la section I du présent chapitre. Toutefois, à compter du premier janvier 2012, ces contrôles feront l'objet d'un allègement dit «contrôle modulé» dans les conditions et modalités prévues à la section II du présent chapitre.*". Dans ce sens, l'article 12 rappelle que le contrôle modulé est un contrôle allégé des dépenses des services ordonnateurs qui sont tenus de disposer d'un système de contrôle interne leur permettant de prendre en charge une série de vérifications, au stade de l'engagement et au stade de l'ordonnancement, qui relèvent normalement de la compétence du comptable public. Les seuils des dépenses pour lesquelles il y a allègement de contrôle, sont fixés par l'article 13 dudit décret, et tout relèvement de ces seuils peut faire l'objet, par arrêté du ministre chargé des finances, d'un allègement supplémentaire au bénéfice des services ordonnateurs qui doivent se doter d'un système d'audit et de contrôle internes²²⁶.

La mise en place du contrôle modulé de dépenses n'est qu'un moyen visant la convergence vers un contrôle de la performance. L'objectif est d'introduire de manière progressive un

²²⁵ Décret n°2-07-1235 du 5 Kaada 1429 (4 novembre 2008) relatif au contrôle des dépenses de l'Etat, B.O. n°5684, 21Kaada 1429 (20-11-2008), version en français.

²²⁶ *Ibidem*, article 5.

contrôle *a posteriori* basée sur la performance des services ordonnateurs dans la gestion du processus d'exécution de la dépense. L'internalisation au sein des services ordonnateurs du contrôle de régularité rentre dans le cadre de la responsabilisation des ordonnateurs autour d'une gestion de la dépense publique basée sur les résultats, où ils incombent à ces derniers de s'engager en matière de gestion sur des objectifs clairement définis auxquels seraient affectées les ressources, le contrôle est désormais partagé entre comptables et ordonnateurs, avec un allègement du contrôle *a priori* en contrepartie de l'introduction progressive, *in fine*, d'un contrôle de la performance.

Sur un autre registre, de la réforme budgétaire, la globalisation des crédits est une mesure de souplesse se traduisant par la possibilité d'opérer des virements de crédits entre les lignes d'un même paragraphe sans passer par le visa préalable de la Direction du Budget. Cette mesure a été rendue possible grâce à une modification qui a touché l'article 17 du décret d'application de la loi organique des finances²²⁷ (LOF).

L'introduction d'une telle mesure s'est faite de manière progressive. Le premier département à adhérer à la globalisation des crédits, le premier juillet 2002, est le Ministère de la Santé, qui est considéré comme le département pilote, les années qui ont suivies ont connues la généralisation progressive aux autres ministères dont le nombre d'adhérents a atteint le premier août 2009, 37 départements ministériels gérant près de 97% du budget d'investissement de l'Etat²²⁸.

²²⁷Il s'agit du décret d'application n°2.01.2676 de la loi organique n°7-98 relative à la loi de finances, promulguée par le dahir n°1-98-138 du 7 Chaabane 1419 (26 novembre 1998), qui est abrogée et remplacée pour l'essentiel, à compter du 1^{er} janvier 2016 par les dispositions de la nouvelle loi organique n°130-13 et son décret d'application.

A rappeler que les nouvelles dispositions en matière de virements des crédits (article 45 de la nouvelle loi organique) n'entreront en vigueur qu'à partir du premier janvier 2018 (suivant l'article 23 du décret d'application de la nouvelle loi organique).

²²⁸Cf. Bennani (A.), "*Les grands enjeux de la réforme budgétaire*", *Op. Cit.*

Encadré - Article 17bis du décret n°2.01.2676 du 31 Décembre 2001 relatif à l'élaboration des indicateurs chiffrés retenus dans la Nouvelle Approche Budgétaire Axée sur les Résultats

« Par dérogation aux dispositions de l'article 17, le ministre chargé des finances peut, par arrêté pris sur proposition des ordonnateurs intéressés, autoriser ces derniers et leurs sous-ordonnateurs, à modifier, par décision, les dotations des lignes d'un même paragraphe, à l'intérieur des chapitres du budget général, des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome relatifs aux dépenses de matériel et dépenses diverses et aux dépenses d'investissement, et des comptes spéciaux du Trésor. Ces arrêtés peuvent fixer les natures de dépenses dont la modification des dotations y afférentes reste soumise aux dispositions de l'article 17 du présent décret.

« Cette autorisation est subordonnée à la présentation en annexe des chapitres du matériel et dépenses diverses et d'investissement du budget général, et des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome et des comptes spéciaux du Trésor, relevant de l'ordonnateur concerné, d'indicateurs chiffrés correspondant à l'objet de chacun des paragraphes dotés du budget considéré et établissant un lien entre les crédits alloués et les résultats attendus de l'utilisation de ces crédits ».

« Lorsque cette condition n'est pas satisfaite, le ministre chargé des finances peut suspendre provisoirement, par arrêté, après information du Premier ministre l'autorisation accordée jusqu'à satisfaction de ladite condition ».

« L'ordonnateur concerné est tenu de procéder annuellement à l'évaluation de la réalisation des indicateurs sus-indiqués par rapport aux dépenses réalisées, et d'en informer le ministère chargé des finances ».

Le but recherché par cette mesure est de conférer aux ordonnateurs plus de marge de manœuvre en matière de gestion des crédits²²⁹. En pratique pour bénéficier de la globalisation des crédits, les ordonnateurs sont tenus de restructurer leurs morasses budgétaires de fonctionnement (matériel et dépenses diverses seulement) et/ou d'investissement afin d'obtenir des paragraphes qui se projettent sur les programmes à réaliser²³⁰. Pour cela des **indicateurs de mesure chiffrés** doivent être élaborés au niveau des services gestionnaires qui permettent d'établir un rapport entre les réalisations et les objectifs prédéfinis. Cette démarche renforce la responsabilité des ordonnateurs qui, à travers des décisions financières prises à

²²⁹ Les prélèvements à opérer dans ce cadre ne devraient toutefois pas affecter les dotations de rubriques présentant une certaine sensibilité telles que les dépenses d'eau, d'électricité, de télécommunication, de transport et de salaires du personnel occasionnel, afin d'éviter la reconstitution d'arriérés dans ces domaines.

Cf. Bennani (A.), "*Budget de résultat : quelles perspectives ?*", In Revue Française des Finances Publiques, N° spécial hors série, L.G.D.J. - Lextenso éditions, 2011. Paris.

²³⁰ Cf. Circulaire n°483/E du 28/02/2002 du Ministre de l'Economie, des Finances, de la Privatisation et du Tourisme en annexe 13 et l'article 17 bis en encadré.

leurs niveaux, procèdent à un redéploiement des crédits selon des projets économiques et sociaux appropriés. Ainsi les crédits non consommés vont être utilisés à d'autres fins estimées nécessaires.

La mise en place des indicateurs de mesure à la fin de chaque exercice permettra de mettre en évidence les écarts entre ce qui a été prévu et ce qui est réalisé pour apporter des ajustements et pallier les obstacles. Pour réussir cet axe de la réforme, plusieurs mesures ont été prises parmi lesquelles on peut citer :

- la modification du décret d'application de la loi organique des finances pour permettre une flexibilité de virement des crédits entre les lignes au sein d'un même paragraphe, chose qui n'était possible auparavant qu'à travers un accord préalable de la Direction du Budget²³¹. Une fois les départements ministériels remplissent les conditions requises, ils peuvent jouir de cette possibilité de virement grâce à un arrêté du Ministre des Finances cosigné par le ministre concerné²³² ;
- la responsabilisation des ordonnateurs qui a nécessité un accompagnement visant à améliorer leurs compétences en matière de gestion. En effet, le long de la mise en place de cette réforme, des séminaires internationaux ont été organisés ainsi que des journées de formation et des ateliers de travail pour mieux structurer les budgets des ministères et élaborer les indicateurs chiffrés.

Ce dernier point reste, à notre sens, insuffisant étant donné la qualité des indicateurs élaborés par tous les départements ministériels. En fait, les indicateurs de mesure élaborés dans le cadre de la globalisation des crédits au Maroc, souffrent d'un manque de précision tant au niveau de la conception du dispositif de globalisation par les ingénieurs de la réforme (en l'occurrence le Ministère des Finances), qu'au niveau du montage des indicateurs par les départements ministériels concernés. L'article 17 bis du décret d'application de la loi organique des finances, n'a pas fourni le détail nécessaire dont les départements ministériels avaient besoin pour la mise en œuvre des indicateurs de mesure

En guise de synthèse partielle, nous pouvons dire que ce qui a été présenté ne rend pas compte de toute la dynamique de réforme qui anime notre pays, rendre compte de cette

²³¹ A rappeler que cette mesure concerne les virements **sans visa de la direction du budget**, bien évidemment la possibilité de procéder à des virements de crédits est toujours ouverte moyennant un visa. La nouveauté réside dans la possibilité de procéder à des virements de crédits **sans visa** préalable.

²³² Voir arrêté concernant le Ministère de la Santé en annexe 14.

dynamique dans sa globalité ne peut être réalisé qu'à travers une segmentation par domaine. Suivant cette logique, nous avons essayé de présenter l'aspect qui concerne directement l'objet de notre travail, en l'occurrence l'orientation de la gestion des finances publiques vers la performance. Mais, il convient de préciser qu'à côté de la réforme du processus de gestion des finances publiques, la réforme constitutionnelle est un chantier qui mérite d'être rappelé, dans la mesure où l'on assiste à une institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques et l'orientation du service public vers la qualité et la transparence, ainsi que la responsabilisation des acteurs publics en charge des activités publiques. La mise en pratique de telles nouveautés doit nécessairement se traduire au fil des années à venir par l'édiction de textes de lois pour l'opérationnalisation des dispositions de la constitution.

Dans ce sens, nous pouvons citer à juste titre la nouvelle loi organique des finances, qui représente le premier texte de loi régissant les finances publiques, à être édité après la consécration par la constitution de 2011 de nouvelles notions, comme la qualité des services publics ou encore l'évaluation des politiques publiques. Les années à venir vont, sans doute, montrer jusqu'à quelle mesure des nouveaux textes de lois, à l'instar de la loi organique des finances, pourraient ou non contribuer à l'instauration d'une culture de performance dans le cadre de la gestion publique.

2.3 La réforme de la loi organique des finances et performance :

Tant attendue, la nouvelle loi organique des finances représente une étape importante de la réforme du processus de la gestion des finances publiques en particulier, et de la réforme du processus de la gestion publique de manière générale. En fait, le chantier de réforme de la loi organique des finances est resté ouvert pour des années avant l'aboutissement à la loi publiée le 18 juin 2015²³³. Pourtant, on peut signaler le consensus, des années plus tôt, sur la nécessité de revoir la loi organique des finances en vue de l'adaptation des dispositions régissant la préparation, l'exécution et le contrôles des lois de finances, aux considérations liées à la performance de l'appareil public²³⁴. La nouvelle loi organique a introduit des

²³³Cf. B.O. N° 6370, du 1^{er} Ramadan 1436 (18 juin 2015), version en français.

²³⁴« Il semble donc aujourd'hui qu'il existe un consensus plus ou moins large sur la nécessité d'adapter la loi organique au contenu de la réforme. Cependant, la mise en œuvre de cette réforme nécessite l'adaptation des textes législatifs et réglementaires au nouveau contexte visant à accélérer la déconcentration administrative pour accompagner le processus d'une régionalisation plus large. Parmi ces textes, figure la loi organique des finances que le gouvernement soumettra au Parlement au moment où toutes les conditions de modernisation de la préparation et du contrôle du budget de l'Etat seront réunies.»

Cf. Tazi (S.), Adjoint au directeur du budget, chargé de la coordination des structures sectorielles et de synthèse, ministère de l'Economie et des Finances, « *La réforme de la loi organique des finances* », In « *La réforme des*

nouveautés touchant directement à la performance des organisations publiques (nouvelle architecture budgétaire, introduction de la certification des comptes par exemple), et consolidé, par ailleurs d'autres aspects de la performance, qui existaient auparavant sous d'autres formes (la programmation triennale et la globalisation par exemple).

2.3.1 La refonte de l'architecture du budget et la consolidation de la dimension pluriannuelle :

La structure du budget est un élément qui a connu du renouveau dans la nouvelle loi organique des finances. En effet, à partir de l'exercice 2018, les dépenses du budget général de l'Etat seront présentées à l'intérieur des titres, par chapitres, déclinés en programmes, régions et projets ou actions. En outre, les dépenses des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA) seront présentées à l'intérieur des chapitres, en programmes répartis en régions et projets ou actions. A leur tour les dépenses des comptes d'affectation spéciale (CAS) seront présentées sous forme de programmes subdivisés en régions et projets ou actions. A l'ancienne architecture budgétaire ventilée en Titres-Chapitre-Article-paragraphe-ligne²³⁵, devront donc succéder d'autres, respectivement pour le budget général de l'Etat, les SEGMA et les CAS, avec un dénominateur commun qui est celui de l'introduction des notions de **programmes, projets et actions**.

Pour le contenu de ces nouvelles subdivisions du budget, la nouvelle loi organique rappelle qu'on doit entendre par **programme** « *un ensemble cohérent de projets ou actions relevant d'un même département ministériel ou d'une même institution et auquel 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 qualité liées aux*** »

finances publiques au Maroc », Revue Française des Finances Publiques, N°102-Juin 2008, L.G.D.J. Lextenso. Paris.

La réforme de la loi organique a aussi fait l'objet d'une recommandation à l'occasion d'un rapport sur « **L'amélioration de la qualité des indicateurs de performance retenue dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats** », ASSOUAL (A.), HAROUCHE (M.), ZAABOUL (R.), Rapport de stage 2009 à la direction du budget/Ministère de l'Economie et des Finances, Institut Supérieur d'Administration, Rabat.

²³⁵ A noter à ce niveau que la dimension régionale ou encore par programme existe déjà dans la présentation des budgets de certains comptes d'affectation spéciale ou de certains ministères, c'est le cas par exemple du budget du ministère de la santé dans lequel on rencontre certaines dépenses ventilées par programme et par région.

réalisations ». En outre, 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* ».

Chaque programme doit être doté d'un **responsable de programme** chargé de définir les **objectifs et les indicateurs du programme** et d'en assurer le suivi. Les objectifs et indicateurs élaborés par chaque responsable de programme doivent ensuite être repris dans ce que l'article 39 de la loi organique appelle le projet de performance. **Le projet de performance**, est alors un document **prévisionnel** devant être élaboré par chaque département ministériel ou institution publique, pour être présenté en appui au projet de budget annuel, à la commission parlementaire concernée.

A travers l'institution de cette nouvelle structure budgétaire, nous pouvons noter l'orientation vers des expériences étrangères en matière d'intégration de la performance dans le processus de gestion des finances publiques, via notamment l'introduction de la notion de programme. Apparemment, la nouvelle architecture du budget est assimilable à celle adoptée en France, et qui se base entre autres sur la notion de programme comme unité budgétaire²³⁶. En principe, la nouvelle présentation budgétaire devrait permettre une meilleure adaptation des données budgétaires à une gestion des finances publiques par la performance. L'entrée en vigueur de la disposition relative à la nouvelle architecture budgétaire sera le premier janvier 2018.

Sur le plan de la programmation budgétaire, la loi organique des finances a consolidé la place de la programmation pluriannuelle à travers la notion de la **programmation triennale**. En fait, l'article 5 de ladite loi²³⁷ dispose que la loi des finances de l'année doit être élaborée par référence à une programmation budgétaire triennale. Les programmes triennaux à préparer, suite à une invitation du chef du gouvernement communiquée aux services ordonnateurs avant le 15 mars de chaque année, doivent être appuyés par des **objectifs et des indicateurs de performance**²³⁸. La programmation budgétaire triennale est actualisée chaque année pour répondre aux évolutions socio-économiques éventuelles.

²³⁶ A ce niveau il y a lieu de rappeler l'existence d'un jumelage institutionnel entre le Ministère de l'Economie et des Finances et Expertise France ; agence d'expertise technique internationale de la France, ce qui pourrait expliquer les similitudes entre les deux expériences.

²³⁷ Dahir n°1-15-62 du 14 Chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances. B.O. N° 6370, du 1^{er} Ramadan 1436 (18 juin 2015), version en français.

²³⁸ Décret n°2-15-426 du 28 Ramadan 1436 (15 juillet 2015) relatif à l'élaboration et l'exécution des lois de finances. B.O. n°6378 du 29 Ramadan 1436 (16 juillet 2015). Article 2, version en arabe.

Avec cette disposition la programmation triennale acquiert un caractère contraignant dans la mesure où les organismes publics se trouvent astreints à faire les prévisions de leurs dépenses et recettes sur une durée de trois exercices, pour pouvoir bénéficier de l'autorisation budgétaire du parlement que représente le vote de la loi des finances de l'année.

Contrairement au CDMT, l'institution de la programmation triennale par la loi organique des finances, et l'indexation de l'autorisation budgétaire sur la prévision des dépenses et recettes sur une durée de trois années, donne un caractère contraignant à la disposition, certes, mais dote, en outre, le parlement d'un pouvoir et responsabilité de taille. En effet, le succès d'une telle disposition reste tributaire de la manière de son opérationnalisation. De ce fait, parlement et gouvernement vont conditionner la pratique et l'utilité de la programmation triennale ; ou bien nous assisterons à une pleine exploitation de cette technique de programmation à l'effet d'introduire de la continuité et de la visibilité dans le processus de gestion des finances publiques, ou bien nous assisterons à la réduction de la technique de programmation pluriannuelle, qui est considérée comme l'un des éléments basiques de la gestion, à une formalité de présentation des données financières de l'année, et donc à son rejet comme c'est le cas des CDMT, qui ne servaient pas à grande chose lors du vote des lois de finances sous la période de l'ancienne loi organique des finances. Mais, tout en restant optimistes nous devons attendre l'exercice 2019, année d'entrée en vigueur de la disposition, pour assister à l'opérationnalisation de la programmation triennale.

2.3.2 L'introduction de la certification des comptes, de l'audit de performance et du rapport de performance :

La nouvelle loi organique a aussi introduit la certification des comptes dans le processus de gestion des finances publiques. L'article 31 de la loi, rappelle que les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière. A ce niveau, il convient de noter l'introduction des notions de régularité, de sincérité et d'image fidèle des comptes de l'Etat, qui rappellent les objectifs de l'audit comptable et financier, et/ou des missions d'audit légal pratiquées par les commissaires aux comptes dans le cadre du contrôle des sociétés privées.

Prévue à partir du premier janvier 2020, la pratique de la certification des comptes de l'Etat représente aussi une nouveauté qu'on rencontre dans d'autres pays réformateurs, notamment la France, dont les ingénieurs de la réforme de la loi organique des finances au

Maroc ont emprunté plusieurs aspects. Ceci étant, l'organisme concerné par cette nouvelle mesure, en l'occurrence la cour des comptes, dispose d'une durée suffisante pour pouvoir imaginer et concevoir la manière d'organisation et de conduite des missions de certification, mais surtout le positionnement d'une telle pratique par rapport à ses autres attributions (le contrôle des comptes, la discipline budgétaire et financières et le contrôle de la gestion).

Mais le souci de l'orientation du processus de gestion des finances publiques vers la performance ne se limite pas à ces mesures, il apparaît aussi à travers d'autres dispositions, notamment celle de l'article 66 de la loi organique des finances. Ce dernier prévoit dans son alinéa premier l'élaboration de rapports pour rendre compte de la performance des organismes publics. Il s'agit précisément du rapport annuel de performance et du rapport d'audit de performance.

Le rapport annuel de performance, est élaboré par le ministre chargé des finances. Selon les termes de l'article 66 de la nouvelle loi organique, le rapport annuel de performance constitue la synthèse et la consolidation des rapports de performance élaborés par les départements ministériels et institutions. La définition de l'article 66 du rapport annuel de performance, reste pour le moins, sommaire, car le rapport annuel de performance est défini comme étant une synthèse d'autres « rapports annuels de performance » qu'on ne définit pas. Il y a lieu de se référer, alors, à l'article 32 du décret d'application de la nouvelle loi organique, pour lire que ces rapports doivent exposer les résultats réalisés, tout en mettant en relief les écarts aux objectifs prévisionnels contenus dans les projets annuels de performance. Les rapports de performance de l'année N sont ensuite transférés au ministère chargé des finances dans un délai qui ne doit pas dépasser la fin du mois juillet de l'année N+1, pour l'élaboration d'une synthèse, en l'occurrence le rapport annuel de performance de l'année N, qui vient en accompagner le projet de la loi de règlement au titre de l'année N.

En ce qui concerne le rapport d'audit de performance, l'article 66 précise que c'est un rapport qui doit accompagner le projet de loi de règlement, mais n'en dit pas plus. La définition et le contenu dudit rapport ne figure, en fait, même pas dans le décret d'application, qui rappelle dans son article 33 que ledit rapport est élaboré par le ministre chargé des finances suivant des modalités qui restent à déterminer par un arrêté du même ministre. L'entrée en vigueur des dispositions relatives à ces deux nouveautés est prévue pour l'exercice 2020.

A travers l'exposé des nouveautés recensées supra, il paraît claire que la notion de performance s'est bien rangée une place dans la réforme ayant touché la loi organique des finances, qui peut être considérée comme un guide des règles encadrant le processus de gestion des finances publiques. Cependant, faut-il le rappeler, le fait d'instaurer des dispositions relatives à la performance, ne constitue pas en soi un succès, c'est en outre la manière d'opérationnalisation de telles dispositions qui importe. En effet, il convient d'exploiter à bon escient les nouvelles techniques introduites par la nouvelle loi organique pour l'instauration d'une culture de performance dans la gestion des finances publiques, qui souffre toujours de la prédominance d'une logique de gestion administrative de l'argent public. Par ailleurs, le calendrier d'entrée en vigueur reste à notre sens, un élément qui risque de poser des difficultés, certaines dispositions n'entreront en vigueur qu'à partir de l'exercice 2020, nous ne pouvons pas s'abstenir de poser la question sur les motivations derrière un tel choix ? et s'il n'y a pas un risque de voir certaines dispositions dépassées avant même leur entrée en vigueur ?

Le tableau, ci-dessous, présente un résumé des dispositions touchant la performance publique, pour illustrer les aspects de la gestion des finances publiques ayant fait l'objet d'une nouvelle introduction (cas de certification des comptes par exemple), ou repris à nouveau dans le cadre de la nouvelle loi organique (cas de la globalisation des crédits par exemple), et qui touchent à la notion de performance.

Tableau 16. : *Axes de performance ayant fait l'objet d'une disposition au niveau de la nouvelle loi organique des finances (conception propre à l'auteur)*

Axe de performance	Commentaires	Entrée en vigueur
Rapport sur le budget axé sur les résultats	▪ Parmi les documents devant appuyé le projet de loi de finances de l'année figure le rapport sur le budget axé sur les résultats tenant compte de l'aspect genre.	2016
Nouvelle structure du budget	▪ A fixer par arrêté du ministre chargé des finances.	2018

Axe de performance	Commentaires	Entrée en vigueur
Le programme, le projet et l'action comme unités budgétaires/projet de performance	▪ Un programme = Σ cohérent de projets ou d'actions relevant d'un même département ministériel ou d'une même institution ; ▪ Un projet ou une action = Σ délimité d'activités et d'opérations entreprises dans le but de répondre à un ensemble de besoins définis ; ▪ Il est associé à chaque programme des objectifs, des indicateurs chiffrés et un responsable programme ; ▪ Les indicateurs chiffrés doivent permettre la mesure des résultats projetés et faire l'objet d'une évaluation qui vise à s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations ; ▪ Le responsable programme définit les objectifs et indicateurs dudit programme et en assure le suivi de mise en œuvre, les indicateurs et objectifs sont repris dans un projet de performance élaboré par le département ou l'institution concernée ; ▪ Ledit projet est présenté à la commission parlementaire concernée en accompagnement du projet de budget dudit département ou institution ; ▪ Il est procédé à l'élaboration des propositions de projet de performance en parallèle à l'élaboration des projets de budgets par les départements et institutions ; ▪ Lesdits projets sont soumis au ministère chargé des finances pour discussion et approbation et ce avant qu'ils ne soient présentés aux commissions parlementaires compétentes.	2018
Virements de crédits	▪ Virements de crédits entre chapitres : interdits ; ▪ Virement des crédits entre les programme d'un même chapitre : autorisé par arrêté du ministre chargé des finances sur proposition de l'ordonnateur (chapitre matériel et dépenses diverses du titre de fonctionnement et chapitre investissement du titre investissement), sans dépasser 10% du montant initial du programme. Le seuil de 10% ne s'applique pas aux virements à l'intérieur du chapitre personnel ; ▪ Virement des crédits entre les régions d'un même programme : autorisé par arrêté du ministre chargé des finances sur proposition de l'ordonnateur ; ▪ Virement des crédits entre les projets ou actions de la même région d'un même programme, ou encore entre les lignes d'un même projet ou action (exception faite des dépenses dont la liste sera fixée par arrêté du ministre chargé des finances) : autorisé par arrêté de l'ordonnateur ; à cet effet, les services ordonnateurs doivent présenter au ministère chargé des finances un état récapitulatif des virements effectués dans les 10 jours qui suivent la fin de chaque trimestre.	2018

Axe de performance	Commentaires	Entrée en vigueur
Programmation triennale	▪Elaboration de la loi de finances de l'année par référence à une programmation budgétaire triennale actualisée chaque année ; ▪Présentation de la programmation triennale pour information aux commissions parlementaires concernées en accompagnement des projets de budgets desdits départements et institutions ; ▪La programmation triennale globale figure parmi les éléments à présenter par le ministre des finances lors de son exposé, du cadre général de préparation de la loi des finances de l'année N+1, aux commissions des finances du parlement, et ce avant le 31 juillet de l'année N.	2019
Rapport annuel de performance	▪Un rapport annuel de performance est élaboré par le ministre chargé des finances, il accompagne le projet de loi de règlement et constitue la synthèse et la consolidation des rapports de performance élaborés par les départements ministériels et institutions.	2020
Rapport d'audit de performance	▪Il accompagne le projet de loi de règlement et est élaboré par l'inspection générale des finances.	2020
Comptabilité destinée à l'analyse des coûts	▪Tenue d'une comptabilité destinée à analyser les coûts des différents projets engagés dans le cadre des programmes.	2020
Certification des comptes	▪Certification de la régularité et la sincérité des comptes de l'Etat (Travail à effectuer par la cour des comptes).	2020

Dans le deuxième chapitre, nous avons choisi de présenter et discuter l'un des axes de la réforme liés à la question de la mesure de la performance, il s'agit en l'occurrence des indicateurs de performance introduits dans le cadre de la globalisation des crédits. Un état des lieux de ces mesures est présenté pour rendre compte des difficultés rencontrées dans l'opérationnalisation de l'un des aspects de la réforme. A ce niveau, nous ne prétendons pas à la généralisation, nous rappelons donc que les difficultés relevées concernent uniquement l'analyse d'un axe et non pas de tous les axes de la réforme.

Chapitre 2 : Etat des lieux des mesures de performances retenues dans le cadre de la globalisation des crédits

La mise en œuvre de la réforme budgétaire axée sur les résultats a pris plusieurs aspects parmi lesquels figure la globalisation des crédits. La majorité des départements ministériels avaient adhéré à cette pratique depuis 2002. En 2009 le nombre des adhérents est passé à 37 (soit la totalité des départements)²³⁹. Cette adhésion impose à ces derniers l'élaboration des indicateurs de mesure de la performance correspondant à l'objet de chacun des paragraphes dotés de crédits.

A cet égard, on peut dire que la mise en œuvre de la réforme budgétaire consistait dans un premier temps à réussir le passage vers la mesure comme facteur d'évaluation de la performance et de reddition des comptes. La globalisation des crédits intervient donc comme l'axe de réforme qui entre en relation directe avec l'évaluation et la mesure de la performance. Le choix d'un axe de réforme comme la globalisation des crédits n'est pas le fait du hasard. La globalisation des crédits, faut-il le rappeler, est une technique qui permet aux gestionnaires de gérer avec plus de flexibilité les ressources budgétaires dont ils disposent et est introduite par plusieurs pays, parmi lesquels on peut citer la France et le Canada. La technique paraît importante à plusieurs égards :

- elle permet de manipuler les ressources de sorte à les adapter aux besoins de financement : des virements de crédits peuvent être opérés sans recourt préalable au ministère des finances (visa préalable de la direction du budget) ;
- elle permet de responsabiliser les acteurs publics autour d'objectifs de résultats : les ordonnateurs utilisent les ressources suivant les contraintes imposées par la gestion des services à leur charge et sont ainsi les seuls responsables des résultats de leur gestion ;
- elle constitue l'échelle pertinente pour l'introduction de la mesure de la performance par des indicateurs chiffrés : en contrepartie de la souplesse offerte dans le cadre de la globalisation de leurs crédits, les responsables publics doivent rendre compte des performances réalisées par des indicateurs qui justifient jusqu'à quelle mesure l'utilisation des moyens a concouru ou non à la réalisation des programmes publics.

²³⁹ Voir tableau chronologique d'adhésion des différents départements à la globalisation des crédits en annexe 15.

Il s'agira alors, à ce niveau, d'analyser la technique de la globalisation à partir des indicateurs de performance produits par les départements ministériels et présentés au Ministère des Finances à la fin de chaque exercice budgétaire, pour pouvoir opérer des virements de crédits sans recourt préalable à la Direction du Budget²⁴⁰.

Les indicateurs chiffrés tels qu'ils sont présentés dans le document « Indicateurs chiffrés » devant accompagner la loi de finances présentent un certain nombre d'aspects de complexités les rendant difficile à exploiter. Nous présentons, dans un premier temps, un état des lieux de ces indicateurs tels qu'ils sont élaborés par les différents départements, tout en classant les difficultés rencontrées dans l'exploitation de ces indicateurs en deux catégories. Ensuite, nous partons à l'identification des causes éventuelles des difficultés ainsi relevées.

Pour dresser l'état des lieux des indicateurs chiffrés, notre choix porte sur une stratification des difficultés d'exploitation des indicateurs (ou effets de la problématique de la mauvaise qualité des indicateurs élaborés par les départements ministériels) en deux catégories :

- des effets qui concernent la **multiplicité** des indicateurs (duplication, manque de synthèse, ...) ;
- des effets qui ont trait à la **qualité** des indicateurs ainsi fournis (manque de pertinence, de cohérence, ...).

Dans ce qui suit, et pour des raisons de clarté et de simplification, nous présentons respectivement et sans transitions entre les sections les problèmes de la multiplicité des indicateurs (section 1), les problèmes de la non qualité des indicateurs (section 2) et enfin l'analyse des anomalies inhérentes à l'élaboration des indicateurs chiffrés actuels (section 3).

²⁴⁰Cf. Assoual (A.), Harouche (M.) et Zaaboul (R.), « Amélioration de la qualité des indicateurs chiffrés retenus dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats », Rapport de stage à la direction du budget/Ministère de l'Economie et des Finances, Institut Supérieur d'Administration, Rabat. 2009.

Section 1. Problèmes de la multiplicité des indicateurs.

Cette catégorie regroupe plusieurs aspects relatifs aux nombres élevés d'indicateurs élaborés, à la duplication de ces derniers et au manque de synthèse. En effet, ces trois effets conjugués à la désagrégation des indicateurs à l'échelle régionale contribuent à l'augmentation considérable du nombre d'indicateurs élaborés.

1.1 Nombres élevés d'indicateurs :

Le tableau récapitulatif du nombre d'indicateurs élaborés par chaque département est donné en [annexe 16](#).

- Le nombre total de ces indicateurs s'élève à 3951
- La part du budget d'investissement est de 2893
- La part du budget de fonctionnement est de 1058

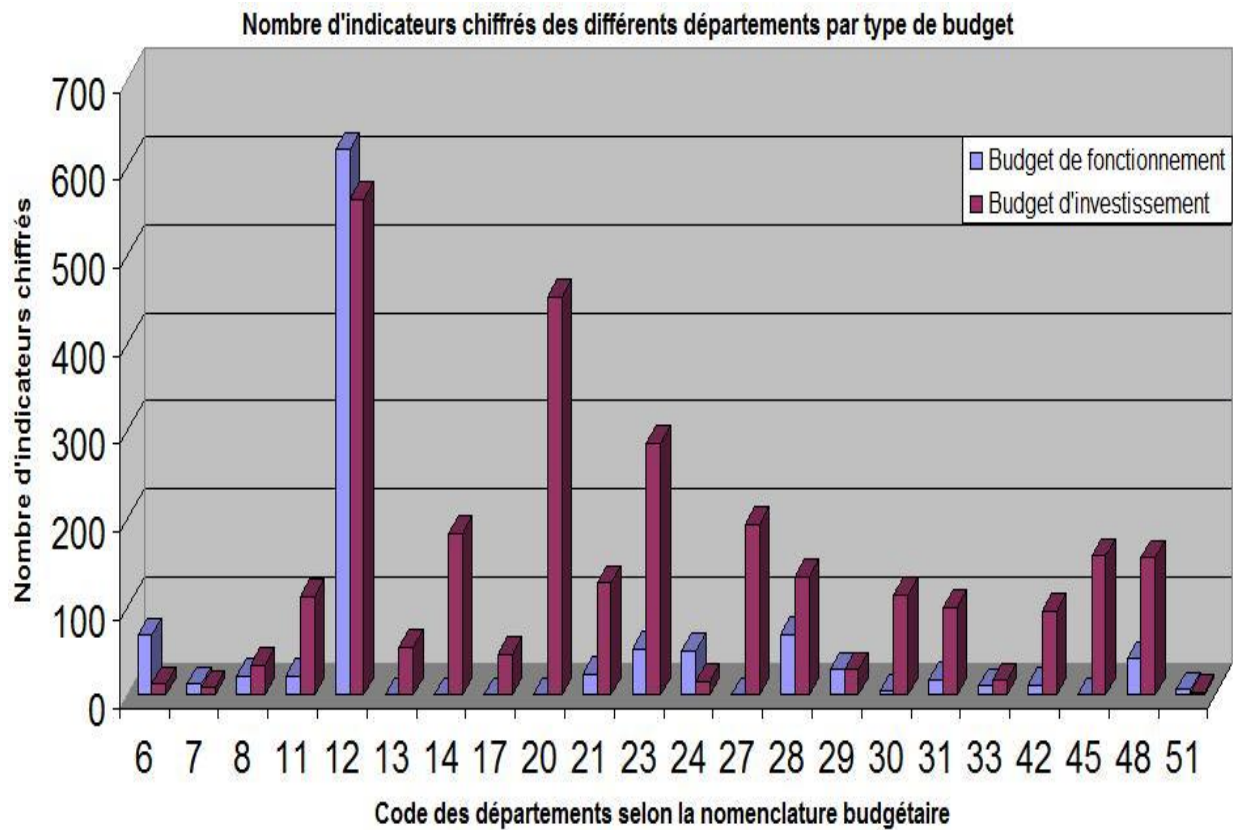
L'ensemble de ces indicateurs est confectionné dans un document de 217 pages. La répartition de ces indicateurs entre les différents départements (graphe 1) montre que le Ministère de la Santé (code 12)²⁴¹ détient à lui seul 1183 indicateurs occupants 46 pages (59% des indicateurs du budget de fonctionnement et 19% de celui d'investissement (graphe 2 et 3)).

- Le nombre total des indicateurs du Ministère de la Santé s'élève à 1183
- La part du budget d'investissement est de 563
- La part du budget de fonctionnement est de 620

Les indicateurs du budget d'investissement du Ministère de la Santé sont répartis entre 30 indicateurs par région et 83 indicateurs pour les Directions, instituts, centres et laboratoires nationaux. Ceux du budget de fonctionnement sont répartis entre 35 indicateurs par région et 60 indicateurs pour les Directions, instituts, centres et laboratoires nationaux.

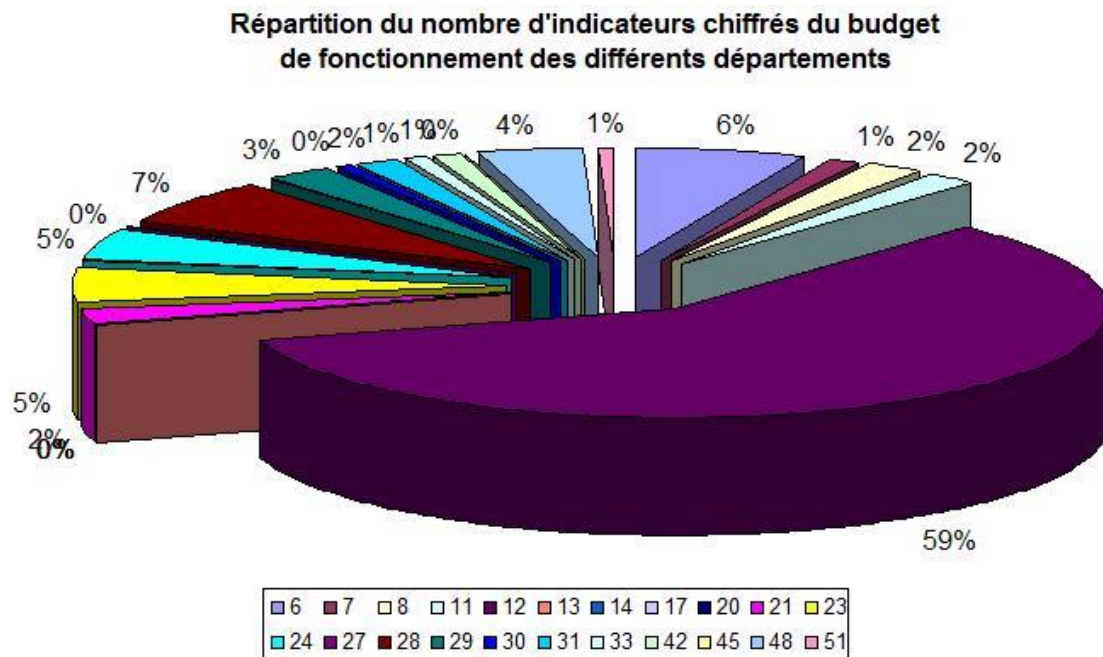
²⁴¹ Les codes des différents départements sont donnés en [annexe 16](#).

Graph 1 : Répartition du nombre d'indicateurs par département et par type de budget



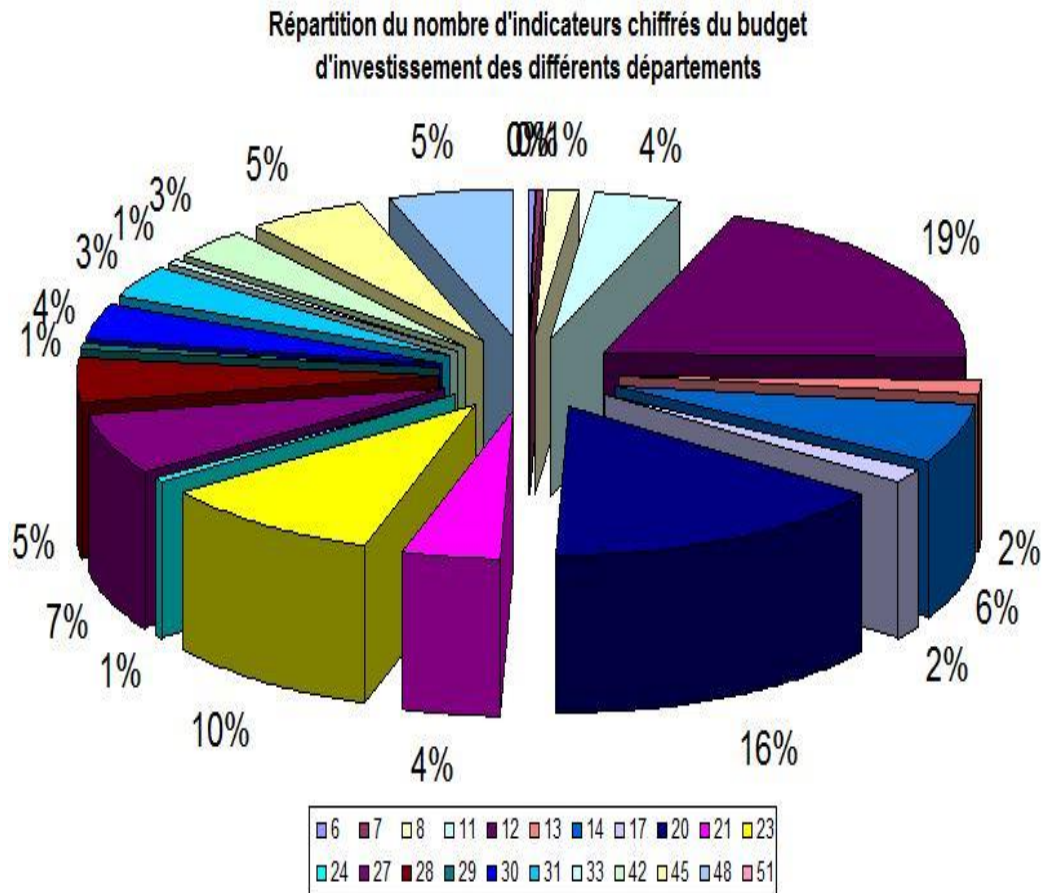
Source : Assoual (A.), Harouche (M.) et Zaaboul (R.). *Op. Cit.*

Graph 2 : Répartition du nombre d'indicateurs par département pour le budget de fonctionnement



Source : Assoual (A.), Harouche (M.) et Zaaboul (R.). *Op. Cit.*

Graphe 3 : Répartition du nombre d'indicateurs par département pour le budget d'investissement



Source : Assoual (A.), Harouche (M.) et Zaaboul (R.). *Op. Cit.*

La multiplicité des indicateurs ne concerne pas seulement le Ministère de la Santé, c'est un constat presque général à tous les départements. Le nombre d'indicateurs par paragraphe est généralement élevé (65 indicateurs pour le paragraphe « soutien des missions » de l'Administration Générale (Article 0000) du Ministère de la Justice, budget de fonctionnement. 11 objectifs ont été assignés à ce seul paragraphe). Ou encore 39 indicateurs pour le paragraphe 10 de l'article 0000 du budget de fonctionnement du Ministère Délégué auprès du Premier Ministre chargé des Affaires Economiques et Générales.

1.2 Duplication des indicateurs :

La duplication des indicateurs est opérée par de nombreux départements. Elle prend différentes formes :

- duplication des indicateurs entre paragraphes différents²⁴² ;
- duplication d'indicateurs au sein d'un même paragraphe²⁴³. Le tableau 17 ci-après illustre cette duplication et montre que même les valeurs de ces indicateurs ne sont pas les mêmes ;
- duplication d'indicateurs entre paragraphes du budget de fonctionnement et celui d'investissement²⁴⁴.

Tableau 17 : Illustration de la duplication des indicateurs au sein d'un même paragraphe

§	Libellé de l'indicateur	Unité de mesure	Valeurs des indicateurs chiffrés				
			Prévisions 2008	Réalisations 2008	Prévisions 2009	Prévisions 2010	Prévisions 2011
20	MODERNISATION DE L'ADMINISTRATION						
	Réalisation d'études informatiques	Nombre	-	2,00	2,00	2,00	3,00
	Abonnement à l'internet	Taux de couverture	-	100,00	100,00	100,00	100,00
	Micro-ordinateurs	Nombre	-	160,00	120,00	100,00	100,00
	Serveurs	Nombre	-	10,00	8,00	6,00	4,00
	Taux d'équipement des cadres	Taux d'équipement	-	90,00	100,00	100,00	-
	Entretien et maintenance du matériel informatique	Nombre d'opérations	-	100,00	100,00	100,00	100,00
	Formation du personnel pour répondre aux nouvelles missions du ministère	Nombre de bénéficiaires	-	900,00	960,00	1 000,00	1 200,00
	Amélioration des connaissances du personnel par l'organisation de séminaires	Nombre de séminaires	-	10,00	14,00	12,00	8,00
	Réalisation d'études informatiques	Nombre	2,00	-	2,00	2,00	-
	Abonnement à l'internet	Taux de couverture	100,00	-	100,00	100,00	-
	Equipement en matériel informatique						
	Micro-ordinateurs	Nombre	150,00	-	120,00	100,00	-
	Serveurs	Nombre	10,00	-	8,00	6,00	-
	Taux d'équipement des cadres	Taux d'équipement	90,00	-	100,00	100,00	-

Source : extrait du document « Indicateurs chiffrés », page 173

²⁴² Cf. Document « Indicateurs chiffrés », Ministère des Habous et des Affaires Islamiques, budget de fonctionnement, article 0000 §10 et §20.

²⁴³ Cf. Document « Indicateurs chiffrés », Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, budget d'investissement, article 0000 §20.

²⁴⁴ Cf. Document « Indicateurs chiffrés », Ministère de la Culture, les 29 indicateurs du budget d'investissement sont exactement ceux du budget de fonctionnement.

1.3 Indicateurs non synthétiques :

Plusieurs indicateurs sous forme de nombre peuvent être consolidés dans un même indicateur sous forme de ratio. De cette façon, non seulement le nombre des indicateurs sera réduit mais aussi un gain en signification de ces derniers sera réalisé.

Citons ici ces deux indicateurs élaborés par le Ministère Délégué auprès du Premier Ministre chargé des Affaires Economiques et Générales : « nombre de PDRES²⁴⁵ lancés » et « nombre de PDRES achevés »²⁴⁶. Ces deux indicateurs sont donnés sous forme de nombres et peuvent être regroupés en un seul indicateur appelé taux d'avancement des PDRES lancés par exemple. Le tableau 18 ci-dessous montre la présence des indicateurs non synthétiques dans le document des indicateurs chiffrés. C'est un extrait des indicateurs du budget d'investissement du Ministère du Tourisme et de l'Artisanat.

Tableau 18 : Illustration de la présence des indicateurs non synthétiques

Art	§	Libellé de l'indicateur	Unité de mesure	Valeurs des indicateurs chiffrés			
				Réalisations 2008	Prévisions 2009	Prévisions 2010	Prévisions 2011
5206	10	REGION DE CHAOUIA-OUARDIGHA					
		PARTICIPATION AUX DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES ÉTABLISSEMENTS DE FORMATION TOURISTIQUE ET HÔTELIÈRE (1)					
		Effectif des inscrits du CQPHT de Benslimane	Nombre	264,00	305,00	305,00	325,00
		Effectif des lauréats du CQPHT de Benslimane	Nombre	105,00	149,00	144,00	149,00
		Taux de réalisation des actions programmées en matière d'aménagement de locaux du CQPHT de Benslimane	%	100,00	100,00	100,00	100,00
5207	10	Taux de réalisation des actions programmées en matière d'équipement du CQPHT de Benslimane	%	100,00	100,00	100,00	100,00
		REGION DE MARRAKECH-TENSIFT-AL-HAOUZ					
		PARTICIPATION AUX DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DES ÉTABLISSEMENTS DE FORMATION TOURISTIQUE ET HÔTELIÈRE (1)					
		Effectif des inscrits de l'ITAHT de Marrakech	Nombre	555,00	630,00	630,00	630,00
		Effectif des lauréats de l'ITAHT de Marrakech	Nombre	205,00	274,00	278,00	278,00

Source : extrait du document « Indicateurs chiffrés », page 73

²⁴⁵ Plan Régional de Développement de l'Economie Sociale.

²⁴⁶ Cf. Document « Indicateurs chiffrés », Ministère Délégué auprès du Premier Ministre chargé des Affaires Economiques et Générales, budget d'investissement, article 5000 §10.

Section 2. Problèmes de non qualité des indicateurs.

A côté des problèmes liés au nombre des indicateurs nous avons relevé une deuxième catégorie qui regroupe les effets relatifs au manque de qualité des indicateurs chiffrés retenus dans le cadre de la NABAR. Nous avons choisi de les illustrer par trois effets qui sont respectivement :

- Indicateurs non pertinent ;
- Manque d'adéquation entre le libellé de l'indicateur et celui du paragraphe ;
- Disparité de regroupement des paragraphes entre les régions.

2.1 Indicateurs non pertinents :

Plusieurs indicateurs élaborés manquent de pertinence. Ils sont mal conçus dans la plupart des cas ou manquent de lisibilité. L'exemple suivant (tableau 19) présente non seulement un défaut de précision exagérée des prévisions mais aussi un problème de lisibilité et de conception²⁴⁷. Il est élaboré par le Ministère de l'Équipement et des Transports et concerne son budget d'investissement.

Tableau 19 : Illustration de la présence des indicateurs non pertinents

Art	§	Libellé de l'indicateur	Unité de mesure	Valeurs des indicateurs chiffrés				
				Prévisions 2008	Réalisations 2008	Prévisions 2009	Prévisions 2010	Prévisions 2011
2400		DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES						
	10	SOUTIEN AUX MISSIONS						
		Réalisation des actions de formation	Formation J/H	17 298,00	9 904,00	25 023,00	28 526,00	32 519,00

Source : extrait du document « Indicateurs chiffrés », page 78

Pour le Ministère de la Jeunesse et des Sports, les prévisions et les réalisations des indicateurs concernant le budget de fonctionnement et d'investissement pour 2008 sont exactement les mêmes. Les rares exceptions à cette règle sont en nombre de 6 sur 151 où l'on note la présence des prévisions et l'omission des réalisations. Ceci nous pousse à dire que ces prévisions ont été établies après avoir recensé les réalisations.

²⁴⁷ Cf. Document « Indicateurs chiffrés », Ministère de l'Équipement et des Transports, budget d'investissement, article 2400 §10

D'un autre côté, certains départements élaborent des indicateurs qui n'intègrent aucune notion de performance et manquent de lisibilité²⁴⁸ (voir tableau 20).

Tableau 20 : Illustration n°1 de la présence des indicateurs incommodes

Art	§	Libellé de l'indicateur	Unité de mesure	Valeurs des indicateurs chiffrés				
				Prévisions 2008	Réalisations 2008	Prévisions 2009	Prévisions 2010	Prévisions 2011
0000	10	ADMINISTRATION GENERALE						
		SOUTIEN DES MISSIONS						
		Ratio/Papier/Effectif/An	% de réalisation	5,40	-	5,40	5,40	5,40
		Gestion de Congé	% de réalisation	-	-	-	70,00	100,00
		Revue de presse	%	100,00	-	40,00	60,00	100,00
		adhésion au comité de l'investissement de l'OCDE	%	-	-	50,00	100,00	-
		Formation des informaticiens du Ministère(Windows 2000-serveur- Exchange 2000)	% de réalisation	-	-	30,00	30,00	-
		Installation d'un nouveau système téléphonique	%	-	-	100,00	-	-
		Mise à jour de la solution antivirus	%	-	-	100,00	100,00	100,00
		Installation d'une solution anti Spam	%	-	-	100,00	100,00	100,00

Source : extrait du document « Indicateurs chiffrés », page 141 et 142

L'indicateur de l'exemple suivant est une autre preuve du manque de pertinence des indicateurs élaborés. Il concerne le Ministère Délégué auprès du Premier Ministre chargé de la Modernisation des Secteurs Publics. La tenue de la session ordinaire du Conseil Supérieur de la Fonction Publique est une action régie par le règlement intérieur du conseil et par conséquent elle ne mérite pas d'être représentée par un indicateur chiffré.

Tableau 21 : Illustration n°2 de la présence des indicateurs incommodes

Art	§	Libellé de l'indicateur	Unité de mesure	Valeurs des indicateurs chiffrés				
				Prévisions 2008	Réalisations 2008	Prévisions 2009	Prévisions 2010	Prévisions 2011
7000	10	CONSEIL SUPERIEUR DE LA FONCTION PUBLIQUE						
		SOUTIEN DE MISSION						
		Consulter le Conseil lors de l'élaboration des textes de la Fonction Publique						
		Tenue de la session ordinaire du Conseil	Nombre	1,00	-	1,00	1,00	1,00

Source : extrait du document « Indicateurs chiffrés », page 187

²⁴⁸Cf. Document « Indicateurs chiffrés », Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé des Affaires Economiques et Générales, budget de fonctionnement, article 0000 §10.

2.2 Manque d'adéquation entre le libellé de l'indicateur et celui du paragraphe :

Plusieurs indicateurs manquent d'adéquation entre leurs intitulés et ceux des paragraphes concernés. En effet, la relation entre le « taux de létalité par piqûres scorpioniques chez les enfants de moins de 15 ans²⁴⁹ » et le paragraphe « construction et équipement des instituts, centres et laboratoires nationaux » semble difficile à établir. On peut citer aussi la présence des indicateurs comme « achat de matériel informatique » ou « achat de mobilier de bureau » dans un paragraphe appelé « Etudes²⁵⁰ ».

Encadré : Extrait de la circulaire n°483/E du 28/02/2002 relative à l'application de l'article 17 bis du décret 2.01.2676

« les administrations peuvent présenter une demande pour bénéficier de ces nouvelles dispositions au cours de l'année budgétaire actuelle à condition de déterminer des indicateurs chiffrés **correspondant à l'objet de chacun des paragraphes dotés** du budget considéré (chapitres du matériel et dépenses diverses et d'investissement du budget général et des budgets des services gérés de manière autonome ainsi que des comptes spéciaux du Trésor) et **établissant un lien entre les crédits alloués et les résultats attendus de leur utilisation** ».

Par ailleurs, Certains paragraphes sont dotés de crédits et ne sont pas représentés dans le rapport des indicateurs chiffrés²⁵¹, et des indicateurs sont établis malgré que le paragraphe ne soit pas doté de crédit²⁵². Cette dernière remarque est générale à l'ensemble des départements. Alors que la circulaire du Ministre des Finances (voir encadré *supra* et annexe 13) stipule que chaque paragraphe doté de crédits des chapitres du matériel et dépenses diverses et d'investissement du budget général et des budgets des services gérés de manière autonome ainsi que des comptes spéciaux du Trésor doit être représenté dans le document « Indicateurs chiffrés ».

²⁴⁹Cf. Document « Indicateurs chiffrés », Ministère de la Santé, budget d'investissement, article 6000 §10.

²⁵⁰Cf. Document « Indicateurs chiffrés », Ministère Délégué auprès du Premier Ministre chargé des Affaires Economiques et Générales, budget d'investissement, article 0000 §10.

²⁵¹Cf. Document « Indicateurs chiffrés », Ministère de la Justice, budget de fonctionnement, article 0000 §40 et §50.

²⁵²Cf. Document « Indicateurs chiffrés », Ministère de la Justice, budget d'investissement, article 3400 §20.

2.3 Disparité de regroupement des paragraphes entre les régions :

Si la nomenclature des indicateurs est la même pour toutes les régions, l'intitulé des paragraphes, par contre, ne l'est pas. Exemple pour le budget d'investissement du Ministère de la Santé, le paragraphe 20 est appelé « construction et équipement des formations hospitalières » pour certaines régions et « réseau hospitalier » pour d'autres²⁵³. En effet, certaines régions regroupent sous un même paragraphe appelé par exemple « réseau hospitalier » un ensemble de sous paragraphes comme par exemple « construction et équipement des formations hospitalières ». Cette technique, largement utilisée par le Ministère de la Santé, permet de bénéficier au maximum de la souplesse de virement entre les lignes d'un même paragraphe en regroupant sous un « méga paragraphe » un ensemble de sous paragraphes. De cette façon, le département peut virer des crédits entre paragraphes sans avoir à demander l'autorisation de la Direction du Budget. Seulement cette pratique n'est pas homogénéisée au niveau de toutes les régions du Ministère de la Santé par exemple. Ceci rend difficile la comparaison interrégionale des différents indicateurs.

Enseignements :

L'utilité des indicateurs chiffrés passe, nécessairement, par la présence d'un certain nombre de caractéristiques. Un indicateur doit refléter, en chiffres, la réalité en toute fiabilité. En effet, la fiabilité d'un indicateur dépend même de sa capacité à visualiser avec exactitude la réalité.

A côté de la fiabilité, la pertinence est une autre caractéristique qui traduit la capacité de l'indicateur à cadrer et mettre en valeur les aspects de la réalité les plus importants à observer et dont l'évolution mérite d'être analysée.

Réunir des caractéristiques comme la pertinence et la fiabilité lors du montage des indicateurs est toujours souhaitable, afin d'aboutir à une meilleure visualisation, sous forme chiffrée et synthétique, de la réalité que l'on cherche à observer.

²⁵³Cf. Document « Indicateurs chiffrés », Ministère de la Santé, budget d'investissement, article 1501 et 1502 §20.

Section 3. Analyse des anomalies inhérentes à l'élaboration des indicateurs chiffrés actuels.

A l'issue de cette lecture critique du document relatif aux « Indicateurs chiffrés » fournis au Ministère de l'Economie et des Finances, mener une analyse des effets s'avère importante afin d'essayer d'approcher les causes les plus directes des disparités et problèmes signalés. En fait, les remarques avancées plus haut correspondent à des manifestations d'un ou plusieurs problèmes de conception et de montage qui mènent à des difficultés énormes au niveau de l'exploitation des indicateurs fournis.

3.1 Synthèse des anomalies relevées :

Pour des raisons de simplicité nous présentons les causes relevées en les liant aux manifestations ou effets recensés lors de l'analyse des indicateurs chiffrés présentés à la direction du budget dans le cadre de la globalisation des crédits, une distinction entre cause à caractère qualitatif et cause à caractère quantitatif est aussi adoptée dans la présentation des causes en tableau. Ainsi les causes les plus probables des carences relatives à la qualité et la quantité des indicateurs chiffrés sont données dans le tableau ci-après :

Tableau 22 : Relation causes-effets des éléments de la problématique

Critères	Causes	Critères	Manifestations/Effets
Critère quantitatif	- Désagrégation des indicateurs à l'échelle régionale ; - Nombre élevé d'indicateurs par paragraphe ; - Absence de limitation du nombre des indicateurs dans l'article 17bis et sa circulaire d'application ; - Nombre élevé de paragraphes dotés de crédits.	Multiplicité des indicateurs	- Nombre total 3951 - Part du budget d'investissement 2893 - Part du budget de fonctionnement 1058

Critères	Causes	Critères	Manifestations/Effets
	Duplication des indicateurs au sein d'un même paragraphe, entre paragraphes différents et entre budgets différents	Duplication des indicateurs	- Duplication au sein d'un même paragraphe - Duplication entre paragraphes différents d'un même budget - Duplication entre paragraphes de budgets différents
	Carence au niveau du montage des indicateurs	Indicateurs non synthétiques	- Présence de nombres dépourvus de portée - Construction des paramètres et non d'indicateurs - Présence de plusieurs paramètres qui renseignent sur le même phénomène
Critère qualitatif	- Mauvaise application des dispositions de l'article 17bis, - Carences au niveau de la communication autour de la mesure de la performance	Indicateurs non pertinents	- Absence de relations entre paragraphes et indicateurs - Paragraphes dotés de crédits non représentés par des indicateurs - Paragraphes non dotés de crédits mais représentés par des indicateurs
	- Mauvaise définition des indicateurs - Carences au niveau de la communication autour de la mesure de la performance - Absence de méthodologie commune	Indicateurs non significatifs	- Manque de lisibilité des indicateurs - Disparité des indicateurs entre les régions - Hétérogénéité des définitions des taux de réalisation pour les différents départements

Source : Assoual (A.), Harouche (M.) et Zaaboul (R.). *Op. Cit.*

3.2 Catégorisation des causes et détermination de la cause dominante :

Le diagnostic des problèmes liés à l'utilisation des indicateurs chiffrés élaborés par les départements dans le cadre de la globalisation des crédits montre, après confrontation des manifestations et des causes de ces problèmes en utilisant des outils de diagnostic comme le cube de STERN (Tableau 23) ou le diagramme des causes-effets d'ISHIKAWA (figure 14), que les principales causes sont les suivantes :

- **absence de méthodologie commune ;**
- **carences au niveau de la communication autour de la mesure de la performance ;**

- **mauvaise application de l'article 17bis.**

Le tableau ci-dessous permet de classer les différentes causes selon les critères retenus de l'urgence, l'importance, le pouvoir d'action et la capacité à trouver des solutions. Chaque cause se voit attribuer un score progressif compris entre 0 et 3 et ce pour les quatre causes choisies.

Tableau 23 : Cube de STERN²⁵⁴

	Qualité des indicateurs chiffrés				Recherche des causes	
	Urgence	Importance	Notre pouvoir d'action	Notre capacité à trouver des solutions	Total /12	Priorité
Désagrégation des indicateurs à l'échelle régionale	1	1	2	1	5	11
Nombre élevé d'indicateurs par paragraphe	3	1	2	3	9	5
Absence de limitation du nombre des indicateurs dans l'article 17bis et sa circulaire d'application	3	1	2	3	9	6
Nombre élevé de paragraphes dotés de crédits	2	1	2	3	8	8
Duplication des indicateurs au sein d'un même paragraphe, entre paragraphes différents et entre budgets différents	2	1	3	3	9	7
Carence au niveau du montage des indicateurs	3	2	2	2	10	4
Mauvaise application des dispositions de l'article 17bis	2	3	2	3	10	3
Carences au niveau de la communication autour de la mesure de la performance	2	1	2	2	7	10
Carences au niveau de la communication autour de la mesure de la performance	2	3	3	2	10	2
Absence de méthodologie commune	3	3	2	3	11	1
Mauvaise définition des indicateurs	2	3	1	2	8	9

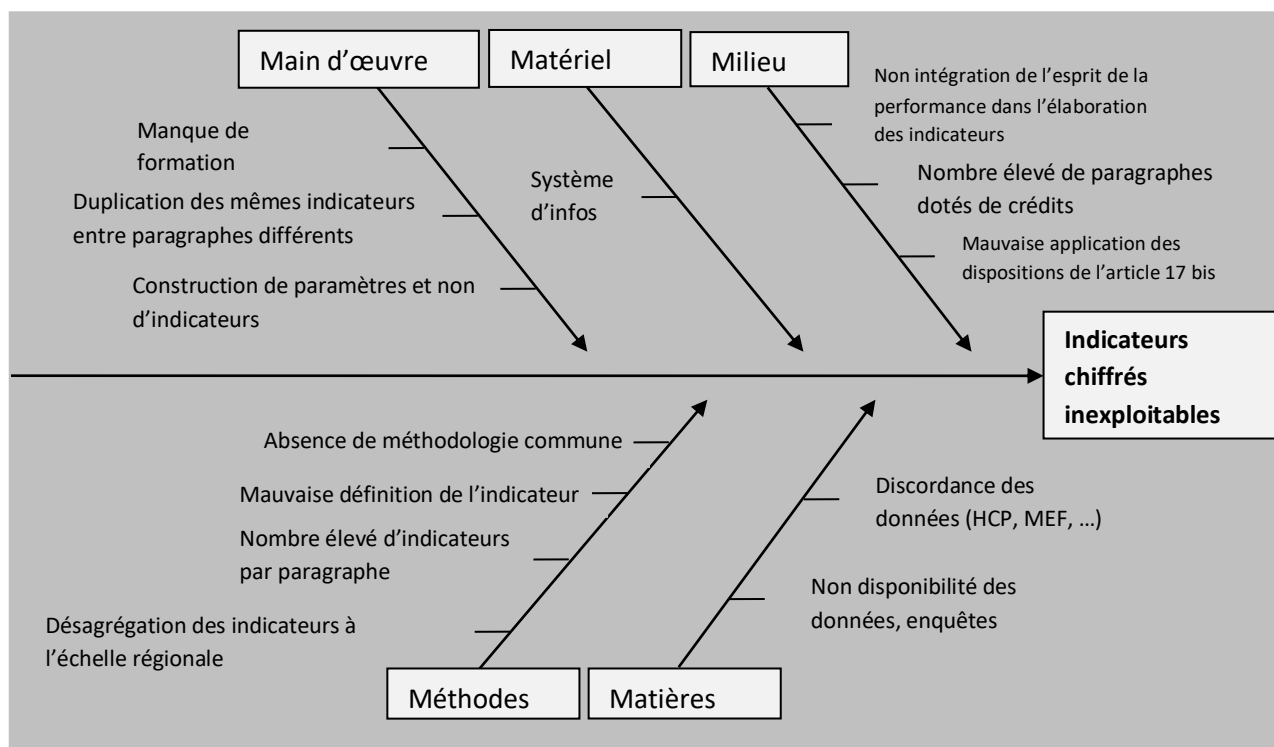
Source : Assoual (A.), Harouche (M.) et Zaaboul (R.). *Op. Cit.*

²⁵⁴ Les causes relevées sont notées, par un groupe de notation, entre 0 et 3.

Le total des notes obtenues est rapporté à un dénominateur de 12 points (soit 4 fois le maximum de 3 points pour chaque axe de notation) représente alors le score attribué à chaque cause.

Les causes sont ensuite classées sur la base dudit score.

La cause retenue comme cause causante et /ou prioritaire est la cause classée au premier rang.

Figure 14 : Diagramme de causes-effets²⁵⁵ (ou d'ISHIKAWA)

Source : Assoual (A.), Harouche (M.) et Zaaboul (R.). *Op. Cit.*

La projection des différentes causes énumérées dans le tableau 23 ci-dessus, rattachées aux manifestations du problème, sur le diagramme d'Ishikawa permet une catégorisation de ces dernières en fonction de 5 familles ou catégories, à savoir le Matériel, les Matières, les Méthodes, la Main d'œuvre et le Milieu.

La famille méthode vient en premier lieu en regroupant 4 causes, ce résultat peut être synonyme d'absence d'un cadre conceptuel et méthodologique pour la conception et le montage des indicateurs. Chose qui se confirme sans doute par l'extrême hétérogénéité notable entre les indicateurs établis par les différents départements (voir tableau en [annexe 16](#) et le graphe 1 ci-dessus). En fait, à côté d'autres causes ayant trait au milieu et à la main d'œuvre, l'absence d'un cadre de référence pour l'élaboration des indicateurs prend toute sa signification et se traduit par une incapacité à fournir des indicateurs chiffrés qui puissent renseigner sur un quelconque suivi de la gestion et encore moins sur la performance. D'où les difficultés éprouvées au niveau de leur utilisation par les responsables du Ministère des Finances.

²⁵⁵ Les causes relevées sont regroupées en 5 familles.

La famille prioritaire est celle qui compte le plus de causes.

Cf. Fiche méthode en annexe 17.

In : Gallaire (J. M.), « *Les outils de la performance industrielle* », Editions d'organisation, 2008, pp. 83-84.

L'absence d'un cadre de référence s'identifie aussi à travers la différence du nombre des indicateurs fixés pour chaque paragraphe pour les différents ministères, mais aussi pour un même paragraphe pour différentes régions. Ce nombre reste flottant et diffère d'un département à un autre sans être borné au préalable par des seuils limitatifs (des nombres min/max d'indicateurs par paragraphe par exemple).

Toutefois, l'élément qui matérialise le plus cette absence de méthodologie, réside dans l'incompatibilité entre les intitulés des paragraphes ou leurs objectifs et les indicateurs. Ce qui montre que le passage du paragraphe à l'indicateur se fait, dans la majorité des cas, sans aucune logique. Alors que, normalement, ce passage doit s'effectuer suivant une méthodologie précise sans quoi tout essai est faussé. Cette méthodologie fera par la suite l'objet de notre proposition décrite dans ce qui suit.

Pour synthétiser, et sans réduire à néant l'importance des autres causes, on peut dire que la proposition d'un cadre méthodologique pour la conception et le montage des indicateurs reste, à notre sens, une solution susceptible de pallier la cause « absence de méthodologie commune », retenue comme prioritaire voire même la plus importante dans notre cas, et résorber par-là les différentes manifestations qu'elle occasionne. L'adoption d'un cadre de référence sera sans nul doute une source de soutien pour les départements et une grille à suivre pour l'élaboration des indicateurs chiffrés.

Chapitre 3 : Pistes d'amélioration et enjeux de l'intégration de la performance dans le secteur public

Tout au long de ce travail, le terme performance a été employé de nombreuses fois, dans différents endroits, sans que nous l'ayons défini *a priori*. Ainsi, nous avons bien voulu approcher cette notion insaisissable par sa banalisation, en l'employant répétitivement dans des contextes variés. L'une des hypothèses de base de notre travail de recherche a consisté à dire que « l'évaluation et la mesure de la performance dans le secteur public sont rendues possibles à travers les critères de l'effectivité des prestations, l'effectivité des effets et de l'économie des moyens », une telle formulation rend compte de la difficulté de cerner la notion de performance dans le secteur public, mais renvoie à la nécessité de l'approcher en passant par d'autres éléments. L'idée n'est donc pas de dire ce que recouvre la performance mais plutôt de dire si tel ou tel critère correspond ou non à un critère déterminant de la performance dans le secteur public. L'autre hypothèse de base de ce travail veut que « la recherche de la performance passe par l'orientation de la gestion vers les résultats, elle est donc tributaire de la finalisation de l'action et de l'explicitation du cadre conceptuel de l'action faisant émerger les objectifs, les variables d'action, les modes d'intervention, et les moyens », de sa part cette hypothèse en contournant toute définition directe et réductrice de la notion de performance, tisse un lien de correspondance totale entre la logique de performance et la logique des résultats. Toutes les expériences que nous avons présentées dans le présent travail, relatives à l'intégration de la performance dans la gestion publique, présentent les traits d'une gestion axée sur les résultats, ou tout autrement d'un « *managing for results* ». Autrement dit, le souci de performance n'est pas une considération récente. D'une manière générale, en matière de management nous pouvons avancer que la notion de performance, entendue sous son acception étymologique de réalisation et d'exploit, constitue l'essence même de toute démarche de gestion, et la pérennité de toute organisation en dépend. Mais, force est de constater que la vulgarisation du terme performance dans le secteur public connaît une montée remarquable avec le courant de la Nouvelle Gestion Publique. Comme nous l'avons déjà signalé plus haut, ce n'est pas l'absence des méthodes qui fait défaut dans le secteur public, mais c'est plutôt la négligence des caractéristiques propres à ce secteur.

A cet effet, dans le premier chapitre de ce travail nous avons relevé des traits qui caractérisent le secteur public comme domaine de gestion à part, et avons exposé les conséquences de ces caractéristiques sur la performance des organisations publiques. L'objectif à ce stade consiste à signaler l'importance de l'analyse des caractéristiques propre à chaque domaine de gestion pour pouvoir ensuite y approcher le fonctionnement. Le secteur public doit donc être considéré comme un domaine de gestion à part entière, dans lequel la performance peut être approchée en passant par les valeurs publiques, et non par simple transposition de la logique du secteur privé.

Ensuite, nous avons rappelé dans le deuxième chapitre de la première partie, les travaux de certains auteurs dans le but de montrer que le souci de la performance n'est pas récent, mais bien au contraire ancien et antérieur au courant de la Nouvelle Gestion Publique. L'intérêt de cet essai de repositionnement de la notion de performance dans le temps, réside dans le fait de démythifier le courant de la Nouvelle Gestion Publique, en le réduisant à une vague ou un mouvement en management public, pour reprendre le terme de Hood²⁵⁶ et/ou de Gibert²⁵⁷, un mouvement qui présente un certain nombre de caractéristiques propres, mais qui ne peut en aucun cas se réserver le monopole de la notion de performance.

Reste que finalement, le courant de la nouvelle gestion publique marque plusieurs systèmes de gestion dans le monde²⁵⁸. L'influence de ce courant de pensée peut être appréciée à travers l'étude des expériences de certains pays réformateurs, dont le troisième chapitre de la première partie présente les expériences en matière d'intégration de la performance dans le secteur public. La comparaison de ces expériences fait ressortir un certain nombre de traits

²⁵⁶Cf. Hood (C.), *"Public management, the word, the movement, the science"*, in Ferlie, Lynn, Pollit, p. 7-26, 2005.

²⁵⁷Cf. Gibert (P.), *"Un ou quatre managements publics ?"*, Politiques et management public, Vol. 26/3, 2008.

²⁵⁸ Le mouvement de la nouvelle gestion publique concerne plusieurs pays de l'OCDE (L'Organisation de coopération et de développement économiques) et vise essentiellement, tout en reconnaissant la supériorité du secteur privé, le remplacement de la logique publique par celle privée pour fournir les services publics. Là aussi, nous devons rappeler que cette dynamique de remplacement de l'action publique par celle privée est contestable, car comme nous avons pu le constater dans ce qui précède, la présence du secteur public est une réalité qui s'impose à toute société. L'image négative qu'avance le courant de la NGP pour défendre sa position, représente une perception de la réalité, mais non la réalité. Le courant de la NGP se base sur des critiques du secteur public, il en fait même des hypothèses, ce qui est normal mais pas nécessairement vrai. Comme l'a bien souligné Gibert en reprenant les termes de Hood le management public est aussi « *un mouvement social et peut-être quasi-religieux qui peut être considéré comme faisant partie d'un mouvement « managérial » plus large...* », « *de tels mouvements présentent un certain nombre de caractéristiques : ils développent un antagonisme avec une ou plusieurs approches alternatives, ils sont à leur tour attaqués, ils représentent un mélange d'idées et d'intérêts et offrent une vue particulière du monde ainsi qu'un certain style de rhétorique.* ». Ibid, p.14.

communs à l'ensemble des quatre pays (voir tableau 13 *supra*), et ce malgré les différences de perceptions.

Dans la continuité des chapitres de la première partie, nous avons commencé la seconde partie par un premier chapitre qui présente le secteur public au Maroc et trace les mesures entreprises dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats, en plus de celles introduites tout dernièrement dans le cadre de la réforme de la loi organique des finances. Il s'est agi dans ce chapitre de préciser que notre pays n'échappe pas à ce mouvement d'intégration de la performance dans le secteur public.

Ainsi et après présentation de ces mesures, nous avons essayé d'apprécier ce mouvement d'intégration de la performance dans le système de gestion des finances publiques au Maroc, notamment à travers l'analyse des indicateurs chiffrés retenus dans le cadre de la globalisation des crédits, et dont le deuxième chapitre de cette deuxième partie présente les résultats. L'analyse des données contenues dans le rapport des indicateurs chiffrés des départements ministériels nous a permis de relever un certain nombre de dysfonctionnements, que nous avons ensuite classés et notés.

Ceci étant, et à l'instar de ce qui précède, le présent chapitre, est donc consacré à la formulation de certaines propositions qui représentent, en quelque sorte, le résultat de notre travail de recherche. Tout d'abord, dans une première section, puisque nous nous sommes intéressés à un aspect technique de la réforme, relatif au montage des indicateurs de performance, nous répondons au problème de la non qualité des indicateurs, fournis par les départements ministériels, par la proposition d'un schéma méthodologique de montage des indicateurs, que nous présentons et testons pour le montage des indicateurs d'un département à titre d'illustration.

Enfin, dans la deuxième section, nous dépassons cet aspect technique de montage des mesures, pour rappeler que pour pouvoir évaluer les performances, il convient tout d'abord de préciser et expliciter les contours de l'action publique, suivant un cadre référentiel. En fait, l'action publique doit être conçue et conduite suivant un schéma devant ressortir les objectifs, les moyens, les effets, les variables d'action, etc. C'est une fois de tels éléments précisés, que l'exercice de l'évaluation de la performance de l'action publique peut être entamé en passant par les critères de l'effectivité des prestations, l'effectivité des effets et l'économie des moyens, mais tout en rejetant les critères de l'efficacité et de l'efficience.

Section 1. L'amélioration de la qualité des indicateurs de mesures.

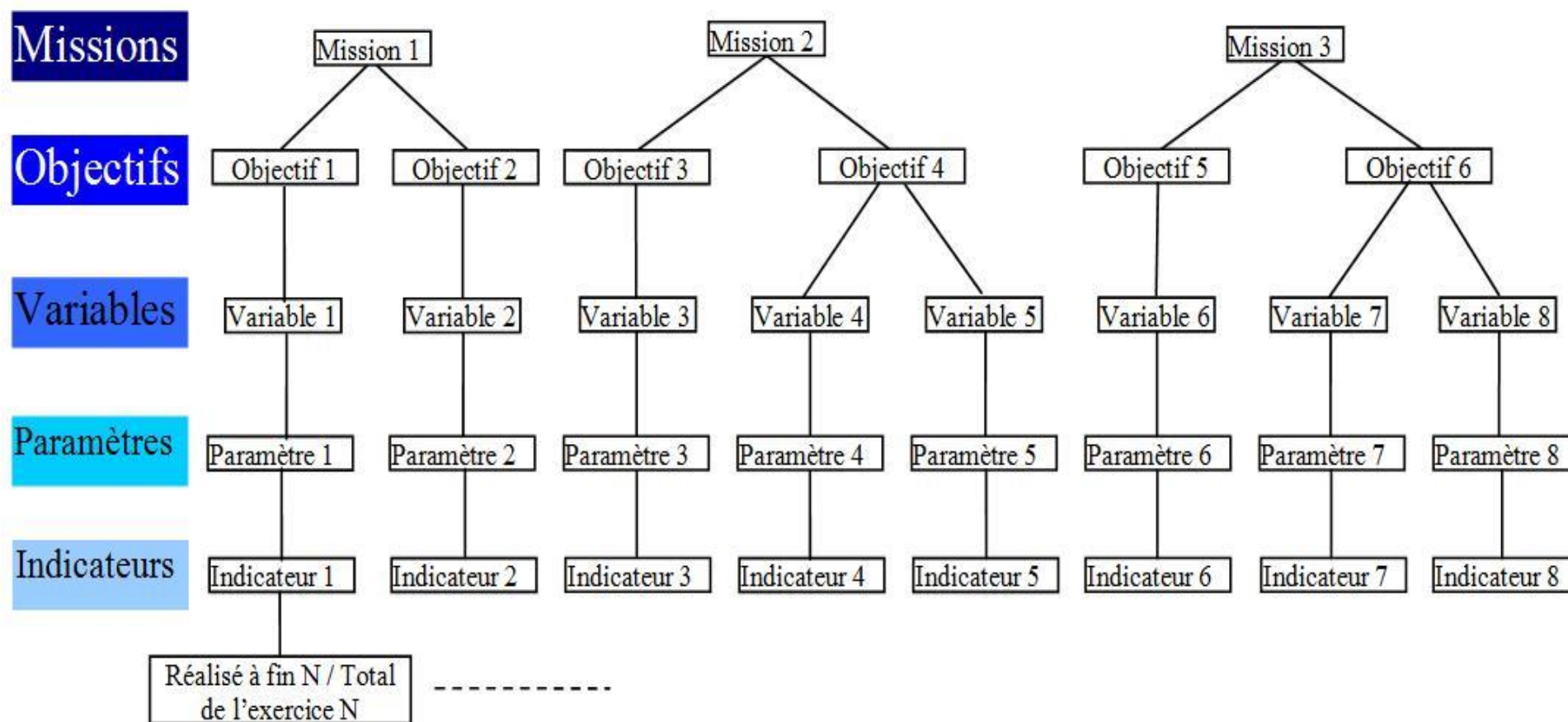
Le cadre méthodologique objet de la présente section concerne l'aspect technique de montage des indicateurs de performance et est donc fait à cadre juridique donné. Mais pour qu'elle soit pertinente, notre analyse doit même s'étendre bien au-delà du cadre juridique. Les textes juridiques sont appelés à accompagner les changements qui émergent en permanence, ils peuvent fournir la solution comme ils peuvent incarner le problème. La discussion de la globalisation des crédits en dehors du cadre juridique, que représente l'article 17 bis du décret d'application de la loi organique, s'avère judicieuse.

1.1 Présentation du schéma méthodologique d'élaboration des indicateurs chiffrés :

La budgétisation axée sur les résultats découle d'une amélioration du processus de planification, de programmation, de budgétisation, d'exécution et d'évaluation. Dans le cadre d'un tel processus, les allocations budgétaires pour chaque domaine stratégique sont fixées sur la base d'une série d'objectifs prédéterminés et de résultats escomptés. D'un point de vue conceptuel, tous les éléments du budget activité sont reliés de manière logique dans le cadre d'une même structure cohérente et interdépendante, avec des liens hiérarchiques de cause à effet entre les divers éléments. De ce fait, toute mesure de la performance doit nécessairement se faire, comme déjà cité, en recourant à des indicateurs le plus possible synthétiques. Ces derniers, et dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire doivent normalement renseigner sur la performance en matière de conduite des activités nécessaires pour l'accomplissement des missions attribuées à chaque département. Ce qui impose une définition des indicateurs en se référant à la mission plutôt que d'être liés à la nomenclature budgétaire actuelle. Dans ce cadre nous proposons, pour la définition des indicateurs, d'adopter le schéma méthodologique²⁵⁹ suivant :

²⁵⁹Alazard (C.) et Separi (S.), « **Contrôle de gestion** », DECF épreuve 7, édition DUNOD, 2001.

Figure 15 : Schéma méthodologique d'élaboration des indicateurs



Source : Alazard (C.) et Separi (S.), « Contrôle de gestion », DECF épreuve 7, édition DUNOD, 2001.

Ci-après, une fiche méthode est fournie afin de clarifier les différentes notions qui apparaissent dans la figure 15.

Tableau 24 : Définitions et exemples des différentes composantes du schéma méthodologique

Composante du schéma	Définition	Exemple
Missions	Les missions d'un département correspondent à sa raison d'être. Elles sont définies par le premier ministre par décret lors de la création du département, et déterminent les différentes attributions qui lui sont confiées	<i>Décret n° 2-94-285 du 17 jourmada Il 1415 (21 novembre 1994) relatif aux attributions et à l'organisation du Ministère de la Santé publique et qui fixe comme mission, entre autres :</i> - Le ministère de la santé est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de santé de la population ; - Il agit, en liaison avec les départements concernés, en vue de promouvoir le bien-être physique, mental et social des habitants ; - Il est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique nationale en matière de médicaments et de produits pharmaceutiques sur les plans technique et réglementaire.
Objectifs	Les objectifs correspondent aux cibles fixées au préalable dans le cadre de la stratégie du département et vers lesquelles doivent tendre les actions menées conformément aux missions attribuées au ministère	<i>Quelques objectifs à atteindre par le Ministère de la Santé</i> - Assurer la couverture sanitaire de base pour la population ; - Garantir la sécurité alimentaire ; - Renforcer la capacité de réaction face aux situations d'urgence
Variables	Les variables correspondent aux points clés sur lesquels doivent agir les acteurs pour la réalisation des objectifs. C'est une forme de déclinaison des objectifs sous forme d'actions à mener pour atteindre ces derniers. Elles renvoient à la fois aux moyens déployés et à la manière de faire « activité ».	<i>Quelques variables sur lesquelles peut agir le Ministère de la Santé</i> - Etendue du réseau sanitaire - Contrôle de qualité, de l'hygiène et laboratoires - Qualité du système de veille sanitaire - Etendue du contrôle des médicaments

Composante du schéma	Définition	Exemple
Paramètres	Les paramètres sont au sens large des éléments d'information à prendre en compte pour prendre une décision ou pour effectuer un calcul. Ils permettent une quantification des variables par une mesure chiffrée et traduisent le passage d'une variable qualitative à des éléments quantitatifs.	<i>Quelques paramètres pour le Ministère de la Santé</i> - Nombre de centres hospitaliers - Nombre de laboratoires - Nombre de systèmes d'alertes - Nombre de points de contrôles
Indicateurs	L'indicateur représente une grandeur qui permet la mesure ou l'appréciation de l'état d'un phénomène à un moment donné. Il peut être, par exemple, de mesure, de maîtrise ou de suivi de la performance.	<i>Pour améliorer la qualité de l'accueil d'un service en liaison avec les citoyens, on peut retenir comme indicateur de mesure de la performance « le pourcentage des requêtes satisfaites » et « le délai moyen d'attente au guichet », comme indicateur de maîtrise du processus « la formation du personnel aux techniques d'accueil. Un indicateur de suivi pourra être « le pourcentage de personnel ayant reçu une formation à l'accueil » (Voir figure 8 ci-dessous).</i>

Source : Assoual (A.), Harouche (M.) et Zaaboul (R.). *Op. Cit.*

Pour définir avec précision un indicateur, il faut décrire la propriété à mesurer, la variable indicatrice, la méthode de mesure et la valeur de référence. Autrement dit, il s'agit, en s'appuyant sur les paramètres définis pour chaque action, activité ou moyen, de définir des **indicateurs** pour l'appréciation de la gestion des différents départements. Généralement, la définition d'un indicateur s'effectue de manière à atteindre les trois objectifs majeurs de qualité, à savoir la pertinence, la fiabilité et l'intelligibilité.

- **La pertinence** repose en particulier sur l'explication des chaînes de causalité et la possibilité de traduire l'indicateur en « programme d'action ».
- **La fiabilité** repose sur les procédures de collecte et de traitement des données pour obtenir la valeur ajoutée réelle des indicateurs.
- **L'intelligibilité** est facilitée par l'existence de glossaires ou de référence donnant la définition précise des indicateurs et le sens des « valeurs cibles » à atteindre.

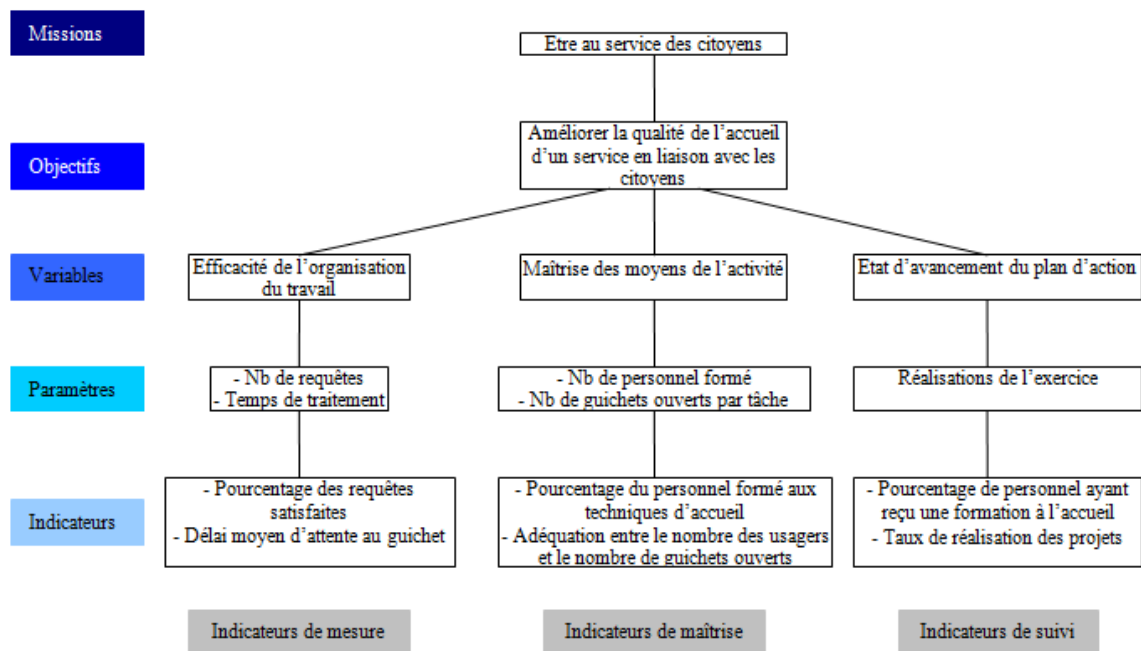
L'appréciation de la performance d'une structure par le biais d'indicateurs peut amener les responsables à utiliser toute une panoplie de mesures qui peuvent concerner : l'efficacité, l'efficience, l'économie, la qualité, etc. Pour un même programme il est aussi possible de choisir plusieurs mesures pour une évaluation et un suivi plus complet. Ce qui revient à dire que l'utilisation d'une mesure ne dispense pas d'effectuer d'autres, afin de pouvoir réaliser des recoupements pour une même action. C'est ainsi qu'on distingue, généralement, entre plusieurs types d'indicateurs entre lesquels les responsables peuvent choisir :

- les **indicateurs de mesure de la performance** évaluent le résultat de l'action. Ils sont recherchés dans les systèmes d'information existants mais intègrent une vision multicritère. (Délai moyen d'attente, taux de satisfaction des citoyens ...). Ces indicateurs doivent donner une bonne vision de l'atteinte des objectifs et leur calcul doit être effectué dans un délai court ;
- les **indicateurs de maîtrise de la performance** regroupent l'ensemble des leviers d'action qui permettent de maîtriser la performance. Ils correspondent aux facteurs de cause de performance dans une analyse cause-effets. Leur repérage est réalisé avec l'aide des outils de gestion de la qualité pour repérer les dysfonctionnements. Le choix d'indicateurs de maîtrise ou de leviers d'action détermine, de fait, un choix entre actions prioritaires. (Fréquence de pannes du système d'informations, des ambulances ...) ;
- Les **indicateurs de suivi des plans d'action et de progrès** regroupent l'ensemble des indicateurs qui permettent de juger l'avancement du plan/projet/programme d'action.

D'autres approches qui traitent les indicateurs chiffrés mettent l'accent sur d'autres familles d'indicateurs, ou pour le moins leur attribuent des noms différents, et on distingue ainsi entre indicateurs de résultats et indicateurs de moyens :

- les **indicateurs de résultats** peuvent être exprimés en volume, en valeur, mais peuvent aussi être mesurés par un niveau de qualité ou de rendement ;
- les **indicateurs de moyens** de leur part, permettent de mesurer et de suivre les facteurs et les ressources engagées ou consommées pour parvenir à un résultat.

Figure 16 : Exemple d'application du schéma méthodologique d'élaboration des indicateurs



Source : Assoual (A.), Harouche (M.) et Zaaboul (R.). *Op. Cit.*

Ces indicateurs seront regroupés dans l'architecture de tableaux de bord et de système de reporting de chaque département, afin de faciliter leur lecture et optimiser leur exploitation. L'utilisation des indicateurs ne s'arrête pas au niveau du montage des grandeurs de mesure (ratios ou tous autres types d'indicateurs), mais aussi cette utilisation suppose bien des outils de lecture à même de fournir une meilleure lisibilité et permettant de faire des comparaisons et de mettre en relief les chiffres clefs. A cet égard, la notion de tableau de bord présente un outil adéquat pour la visualisation des indicateurs en des unités représentant plus de sens. Le tableau de bord évoque l'idée d'une conduite et d'un pilotage basés sur des instruments de navigation. Depuis leur apparition, il se présente comme un instrument tout à fait particulier de contrôle et de suivi de la gestion. En effet, il privilégie l'adaptabilité, la réactivité et la communication transversale. Un tableau de bord d'une (des) activité(s) d'un département pour une période donnée répond généralement au schéma suivant, faisant apparaître quatre parties très distinctes :

Tableau 25 : Tableau de bord (simplifié)

Indicateurs	Objectifs		Résultats		Ecart	
	Période	Cumul	Période	Cumul	Période	Cumul
Rubrique I ; Indicateurs de résultats : • • Rubrique II ; Indicateurs de moyens : • •						

Cette représentation du tableau de bord fait apparaître des zones en nombre de quatre, généralement communes aux différentes constructions des tableaux de bord :

- une zone dite des « paramètres économiques » comprend les différents indicateurs. Chaque rubrique de cette zone doit correspondre à une famille d'indicateurs. Eventuellement à l'intérieur de chaque rubrique on devrait avoir des sous rubriques correspondant chacune à un responsable (service ou personne) ;
- une zone de « résultats » dans laquelle les résultats obtenus sont présentés par période ou cumulés ou les deux à la fois comme c'est le cas sur le tableau présenté en haut. Les réalisations peuvent être présentées par des nombres, des quantités, des effectifs, des heures, ou encore par des taux ou des ratios ;
- une zone « objectif » qui reprend les objectifs fixés en amont avant même le début du déroulement de l'activité du département. Les objectifs fixés de la période sont exprimés selon les mêmes termes que ceux retenus pour les résultats afin de pouvoir établir des comparaisons entre préétabli et réalisé ;
- une zone « écart » qui permet de visualiser la différence entre le prévu et l'atteint soit en valeur absolue soit relative. C'est à partir de cet écart que l'évaluation des actions menées va commencer.

A travers cette présentation le tableau de bord permet de constater l'évolution des grandeurs ainsi retenues et de détecter les éventuels écarts apparus.

1.2 Application du schéma méthodologique d'élaboration des indicateurs chiffrés :

Avant de passer à l'application du schéma méthodologique proposé *supra*, il est important de rappeler que la notion d'objectif est présente dans le document des indicateurs chiffrés sous forme d'objectif à atteindre pour chaque paragraphe (cf. Article 0000 §30 relatif aux stages et formation du budget de fonctionnement du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération : *améliorer la qualité de la formation*).

Il est à noter, en outre, que le schéma méthodologique que nous avons présenté est appliqué partiellement par les différents départements. Les indicateurs, étant rattachés à la nomenclature budgétaire, ont suivi cette dernière du chapitre jusqu'au paragraphe en passant par l'article, et ont enchaînés ensuite par le schéma présenté ci-dessus avec une inversion dans l'ordre entre les objectifs et les variables d'action « variable d'action (libellé du paragraphe) – objectifs – paramètres/indicateurs »

1.2.1 Application du schéma méthodologique entre les lignes de la nomenclature budgétaire :

Nous nous positionnons ici dans le contexte de départ relatif à l'application de l'article 17 bis du décret n°2.01.2676. Dans un souci d'harmoniser l'action des différents départements en ce qui concerne l'élaboration des indicateurs chiffrés, nous proposons que le schéma méthodologique ci-dessus soit appliqué dans le cadre de la mise en application de la circulaire n°483/E du 28/02/2002 relative à l'application de l'article 17 bis du décret 2.01.2676 (annexe 13). Ceci peut être réalisé en partant du paragraphe ayant une mission bien précise à laquelle sera associé un certain nombre d'objectifs (deux objectifs au maximum), déclinés eux-mêmes en variables puis en paramètres pour arriver à la définition des indicateurs logiquement liés à l'intitulé du paragraphe (deux indicateurs au maximum et cinq comme maximum exceptionnel).

Les tableaux 26 et 27 ci-dessous contiennent les indicateurs chiffrés relatifs au budget d'investissement du Ministère de la Santé. Pour ce travail nous avons adopté le même schéma méthodologique avec une légère adaptation. En effet, au lieu de partir des missions du département nous avons gardé la même nomenclature budgétaire telle que stipulée dans la circulaire du ministre des finances. Chaque paragraphe s'est vu assigner un ou deux objectifs et la suite du schéma a été appliquée.

Tableau 26 : Application du cadre méthodologique d'élaboration des indicateurs chiffrés dans le cadre de l'application de l'article 17bis actuel : Ministère de la Santé (Budget d'investissement des services centraux)

Article	Paragraphe	Objectifs	Variables	Paramètres	Indicateurs
0000	10. Construction et équipement des services centraux	Construire et entretenir les bâtiments et logements administratifs	Bâtiments et logements	Nb de bâtiments construits	Taux de réalisation des travaux
				Nb de bâtiments entretenus	
		Renforcer la logistique	Ambulances et véhicules utilitaires	Nb d'ambulances achetées	Taux de renouvellement du parc automobile
				Nb de véhicules utilitaires achetés	
				Nb de véhicules entretenus	
	20. Informatisation, statistiques et enquêtes	Réaliser des études et enquêtes et équiper les centres en matériel informatique	Le Schéma Directeur du Système National d'Information Sanitaire	Volume des investissements réalisés	% de l'état d'avancement de la mise en œuvre du plan d'action prévu par le SNIS
				Budget temps du programme	
			Liaison VPN	Nb de services déconcentrés dotés de liaisons VPN	% des services déconcentrés connectés au réseau internet via liaison VPN
1400	20. Appui à la contractualisation	Renforcer la déconcentration	Etudes, conseils, assistance technique et matériel	Volume des investissements réalisés	Taux de réalisation des investissements
	30. Réforme hospitalière	Mettre à niveau les hôpitaux nationaux	Assistance technique, formation et séminaires	Nb de bénéficiaires	Taux de renouvellement des participants
	40. Information, communication, éducation et promotion de la	Sensibiliser la population	Actions de sensibilisations	Nb d'actions réalisées	Nb d'actions réalisées
				Volume des investissements	% du volume des investissements par

Article	Paragraphe	Objectifs	Variables	Paramètres	Indicateurs
	santé			réalisés	rapport au budget d'investissement
1500	10. Construction et équipement des services extérieurs	Renforcer la couverture à l'échelle nationale	Construction et aménagement des services extérieurs	Nb de services achevés	Taux de couverture nationale
	20. Plan santé rurale	Améliorer l'accès aux soins de base de la population rurale	Plan de santé rurale	Volume d'achat de matériel	Taux de réalisation du plan de santé rurale
				Nb de véhicules utilitaires achetés	
2000	10. Construction et équipement du réseau hospitalier	Etendre le réseau hospitalier	Construction et équipement	Nombre de formations hospitalières totalement achevées équipées et mises en fonction	% des formations hospitalières mises en fonction par rapport au total des achevées
	20. Construction et équipement des formations de soins de santé de base	Etendre le réseau sanitaire de base	Construction et équipement	Nb d'examens médicaux	Nombre d'examens médicaux par habitants au niveau national
	30. Travaux d'aménagement de bâtiments, maintenance des installations techniques, du matériel médico-technique et du bâtiment	Maintenir en bon état les bâtiments et les installations techniques	Entretien et maintenance des bâtiments et équipement	Nb de formations dont les bâtiments ont connu des réhabilitations	% de formations dont les bâtiments sont en bon état
				Nb de formations dont les installations techniques et les équipements biomédicaux ont connu des réhabilitations	% de formations dont les installations techniques et les équipements biomédicaux sont en bon état de marche
	40. Projet "Cadre de gestion de la maintenance du	Solliciter les établissements et CRIMH à adhérer au	Plan de maintenance	Nb d'établissements ayant élaboré leur plan de maintenance	% des établissements ayant réalisé leur plan de maintenance

Article	Paragraphe	Objectifs	Variables	Paramètres	Indicateurs
	patrimoine immobilier"	projet	Aménagement des CRIMH	Nb de Centres Régionaux d'Ingénierie et de la maintenance (CRIMH) totalement aménagés	% de Centres Régionaux d'Ingénierie et de la maintenance (CRIMH) totalement aménagés
3000	20. Gestion des ressources humaines	Renforcer les compétences	Formation de base	Nb d'étudiants admis à la formation de base	Taux de réussite
				Nb de lauréats des Instituts de formation aux carrières de santé par année scolaire	
			Formation continue	Nombre de bénéficiaires en matière de formation continue	Nb d'heures de formation par personne
4100	10. Appui aux programmes sanitaires (dépenses communes)	Accompagner les programmes en cours	Moyens financiers	Volume d'investissement alloué	Volume d'investissement alloué
	20. Programmes de santé reproductivité, de santé de l'enfant et du jeune	Assurer le suivi sanitaire aux femmes	Planification familiale	Nb de femmes utilisant les méthodes modernes de contraception	% national de prévalence contraceptive par les méthodes modernes
			Suivi de la grossesse	Nb de femmes ayant fait une consultation prénatale	Taux national de couverture par la Consultation Prénatale en milieu rural et urbain
			Suivi de l'accouchement	Nb de femmes ayant accouchées en milieu surveillé	Taux national de couverture par l'accouchement en milieu

Article	Paragraphe	Objectifs	Variables	Paramètres	Indicateurs
					surveillé en milieux rural et urbain
		Assurer le suivi sanitaire aux nouveaux nés	Suivi sanitaire de base	Nb de bénéficiaires	Taux national de couverture des enfants de moins de 2 ans en sels de réhydratation orale, vitamine D, vitamine A et vaccins
		Assurer le suivi sanitaire aux jeunes	Sensibilisation des jeunes	Nb de bénéficiaires	Taux national de couverture par les activités de promotion de l'éducation pour la santé en milieu scolaire et universitaire
4200	10. Appui aux programmes de lutte contre les maladies transmissibles	Diminuer le pourcentage de la population atteinte des maladies transmissibles	Programmes de lutte contre les maladies transmissibles	Nb de personnes atteintes par une des maladies transmissibles toutes catégories confondues	% des personnes atteintes des maladies transmissibles
	20. Appui aux programmes de lutte contre les maladies non transmissibles	Diminuer le pourcentage de la population atteinte des maladies non transmissibles	Programmes de lutte contre les maladies non transmissibles	Nb de personnes atteintes par une des maladies non transmissibles toutes catégories confondues	% des personnes atteintes des maladies non transmissibles
	30. Programme de surveillance et de contrôle de l'hygiène du milieu	Assurer la surveillance et le contrôle de l'hygiène du milieu	Surveillance et contrôle des denrées	Nb de points de contrôle	Taux national de couverture des denrées périssables par des analyses systématiques
			Surveillance des gîtes de vecteurs	Nb de points de contrôle	Taux national de surveillance des gîtes de vecteurs

Article	Paragraphe	Objectifs	Variables	Paramètres	Indicateurs
			(décharges publiques, marécages, ...)		
			Surveillance et contrôle des points d'eau	Nb de points de contrôle	% des points d'eau recensés et contrôlés au niveau national
					% de contrôle bactériologique au niveau du réseau d'eau potable au niveau national
					% de contrôle bactériologique au niveau des points d'eau collectifs au niveau national
4300	10. Urgences et secours	Réguler le transfert des patients	Ouverture et équipement de centres de régulation de SAMU	Nb de personnes régulées prises en charge	Taux de régulation
		Annuler le risque de contamination par les déchets spécifiques contaminés	Equipements de traitement des déchets spécifiques contaminés	Quantité de déchets spécifiques contaminés	% de déchets spécifiques contaminés par rapport aux déchets produits
	20. Programme d'appui à la régionalisation, à la déconcentration et au renforcement des soins de santé de base	Renforcer la régionalisation, la déconcentration et les soins de santé de base (SSB)	Equipement des établissements de SSB en matériel, ambulances et véhicules	Nb de personnes ayant fréquenté les établissements de SSB	Taux de fréquentation des établissements de SSB dans les sept provinces cibles
				Nb de ruptures d'approvisionnement des médicaments	Taux moyen de rupture d'approvisionnement des médicaments dans les sept

Article	Paragraphe	Objectifs	Variables	Paramètres	Indicateurs
					provinces cibles
	30. Projet "Appui à la prise en charge de l'insuffisance rénale chronique et urgences médicales"	Renforcer la capacité de prise en charge de l'insuffisance rénale chronique et urgences médicales	Equipement en matériel	Nb de personnes prises en charge	Nb de personnes prises en charge par machine de dialyse
			Formation du personnel	Nb d'actions de formation (séminaires et conférences comprises)	Taux de renouvellement du personnel cible
6000	10. Construction et équipement des instituts, centres et laboratoires nationaux	Renforcer les capacités du ministère en matière de ressources humaines et laboratoires spécialisés	Construction et équipement des instituts, centres et laboratoires nationaux	Nb de lauréats des instituts nationaux	Taux de couverture en ressources humaines
				Nb de spécialités couvertes par les laboratoires nationaux	% des analyses nécessitant un traitement à l'étranger par rapport au nb total d'analyses effectuées
	20. Subvention aux instituts, centres et laboratoires nationaux	Participer au budget des instituts, centres et laboratoires nationaux	Subventions aux instituts, centres et laboratoires nationaux	Volume total des subventions	% des subventions par rapport au budget d'investissement

Source : Assoual (A.), Harouche (M.) et Zaaboul (R.). Op. Cit.

Tableau 27 : Application du cadre méthodologique d'élaboration des indicateurs chiffrés dans le cadre de l'application de l'article 17bis actuel : Ministère de la Santé (Budget d'investissement des régions)

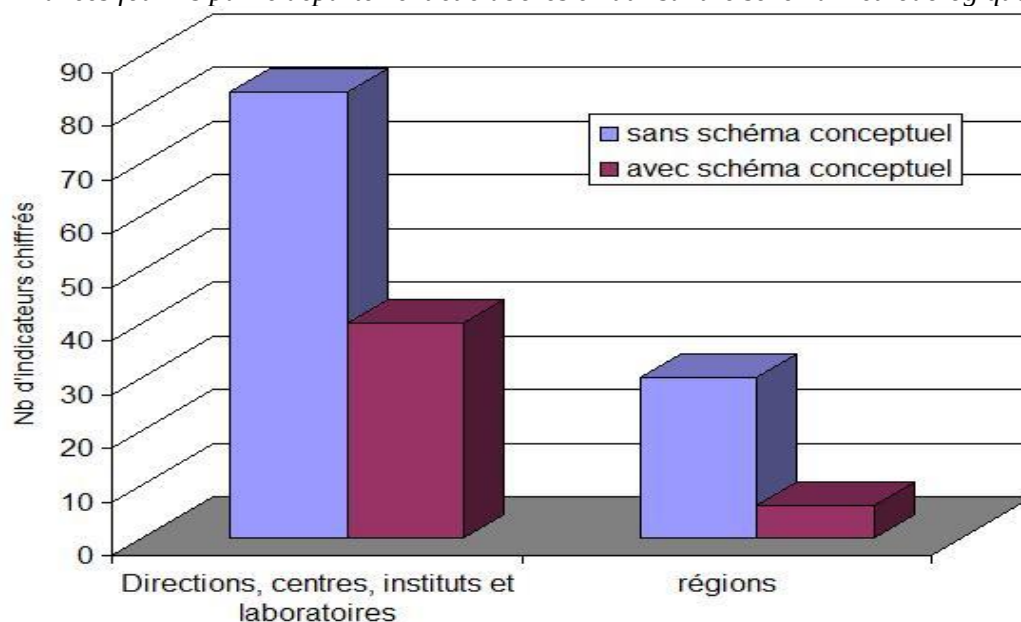
Article	Paragraphes	Objectifs	Variables	Paramètres	Indicateurs
1501, 1502, ..., 1516	10. Construction et équipement des formations de soins de santé de base (SSB)	Améliorer l'accès aux SSB	Réseau de couverture sanitaire	Nb d'établissements de SSB	Ratio habitants par établissement de SSB
				Population	
	20. Construction et équipement des formations hospitalières	Renforcer la capacité des formations hospitalières	Construction et équipement du réseau hospitalier	Nb de personnes hospitalisées	% de décès intra hospitaliers
				Nb de personnes décédées à l'hôpital	
				Nb de lits du réseau hospitalier	Ratio habitants par lit du réseau hospitalier
				Population	
	30. Construction et équipement des instituts de formation aux carrières de santé	Renforcer le réseau des instituts de formation	Construction et équipement des instituts de formation	Nombre d'instituts	Taux d'extension du réseau de formation
	40. Programmes de santé et système d'information	Lutter contre les maladies	Programmes sanitaires préventifs et de lutte contre les maladies	Nb de cas traités	% des personnes traitées par rapport au total des cas recensés
	50. Travaux d'aménagement de bâtiments, maintenance des installations techniques, du matériel médico-technique et du bâtiment	Entretenir les infrastructures de base	Bâtiments et équipement médicale	Nb de centres entretenus	% des centres entretenus

Source : Assoual (A.), Harouche (M.) et Zaaboul (R.). Op. Cit.

La logique poursuivie a permis de réduire un certain nombre de défauts des indicateurs chiffrés du budget d'investissement du Ministère de la Santé. En effet, le nombre de ces indicateurs a été réduit de 88,5 % en passant de 1183 à 136 indicateurs répartis entre 40 indicateurs pour l'administration centrale, les Directions, centres, instituts et laboratoires et 6 indicateurs par région (tableau 27). En plus, les indicateurs ainsi obtenus sont logiquement liés aux paragraphes les concernant. D'autre part, il est à signaler que beaucoup d'indicateurs auxquels nous avons abouti sont soit des indicateurs élaborés préalablement par le Ministère de la Santé soit très similaires à ceux-ci.

Par ailleurs, si tous les départements ont respecté à la lettre l'article 17 bis et sa circulaire d'application en ne fournissant que deux indicateurs par paragraphes dotés, le nombre total de ces indicateurs serait 2890 $(1445 \times 2)^{260}$.

Graphe 4 : Nombre d'indicateurs chiffrés relatifs au budget d'investissement du Ministère des Finances fournis par le département et élaborés en utilisant le schéma méthodologique



Source : Assoual (A.), Harouche (M.) et Zaaboul (R.). *Op. Cit.*

1.2.2 Application du schéma méthodologique en dépassant le niveau des lignes budgétaires :

L'idée principale derrière la conception de ce schéma est de l'utiliser dans le cadre de la concrétisation de la vision stratégique d'un département donné, que cette stratégie soit déclinée en programmes auxquels sont adossés un certain nombre d'objectifs ou en missions

²⁶⁰ Voir nombre des paragraphes dotés de crédits en [annexe 16](#).

dotées chacune d'objectifs à atteindre. Les deux approches sont similaires et se croisent au niveau de l'attribution des objectifs à atteindre. Nous nous positionnons dans le cadre du département du Ministère de la Santé dont les missions sont définies par le décret n°2-94-285 du 17 joumada II 1415 (21 novembre 1994).

Encadré : Missions du Ministère de la Santé.

- Le ministère de la santé est chargé de l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de santé de la population ;

- Il agit, en liaison avec les départements concernés, en vue de promouvoir le bien-être physique, mental et social des habitants ;

- Il harmonise les orientations et coordonne les objectifs et les actions ou mesures qui concourent à l'élévation du niveau de santé dans le pays et intervient afin d'assurer, au niveau national, une meilleure allocation des ressources, en matière de prévention, de soins curatifs ou d'assistance ;

- Il est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique nationale en matière de médicaments et de produits pharmaceutiques sur les plans technique et réglementaire ;

- Il suit la politique sanitaire internationale à laquelle le Maroc contribue, définit en concertation avec les départements concernés, les options de coopération dans le domaine de la santé, assure la mise en application et le suivi de réalisation des programmes convenus ;

- Il assure, conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, le contrôle de l'exercice des professions médicales, paramédicales et pharmaceutiques ;

- Il assure, en application des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, la tutelle sur les établissements publics qui lui sont rattachés.

Source : Site du Ministère de la Santé.

En partant de ces missions, nous allons élaborer les indicateurs de performance de ce département en appliquant le schéma méthodologique ci-dessus. Chaque mission peut être assurée par la fixation de cinq objectifs au maximum. Ces derniers doivent être mesurables par cinq indicateurs au maximum. Dans le cas du Ministère de la Santé nous avons volontairement confondu les missions et les programmes. En fait, chaque mission peut être réalisée par la mise en œuvre d'un ensemble de programmes. Ces derniers étant une concrétisation d'une partie ou de la mission toute entière, doivent se voir assigner un ensemble d'objectifs (cinq au maximum) et la suite est appliquée comme prévue par le schéma. Le nombre total des indicateurs élaborés en appliquant ce schéma s'élève à vingt indicateurs (voir tableau 13 ci-dessous).

Tableau 28 : Application du schéma méthodologique pour élaborer les indicateurs du Ministère de la Santé

Missions/Programmes	Objectifs	Variables	Paramètres	Indicateurs
Elaboration et mise en œuvre de la politique gouvernementale en matière de santé de la population	Améliorer l'accès aux soins de base de la population rurale	Plan de santé rurale	Volume d'achat de matériel	Taux de couverture en matériel
			Nb de véhicules utilitaires achetés	Taux de couverture en véhicules utilitaires
	Etendre le réseau hospitalier	Construction et équipement	Nombre de formations hospitalières totalement achevées équipées et mises en fonction	% des formations hospitalières mises en fonction par rapport au total des achevées
	Etendre le réseau sanitaire de base	Construction et équipement	Nb d'examens médicaux	Nombre d'examens médicaux par habitants au niveau national
Programmes de santé reproductive, de santé de l'enfant et du jeune	Assurer le suivi sanitaire aux femmes	Planification familiale	Nb de femmes utilisant les méthodes modernes de contraception	% national de prévalence contraceptive par les méthodes modernes
		Suivi de la grossesse	Nb de femmes ayant fait une consultation prénatale	Taux national de couverture par la Consultation Prénatale en milieu rural et urbain
		Suivi de l'accouchement	Nb de femmes ayant accouchées en milieu surveillé	Taux national de couverture par l'accouchement en milieu surveillé en milieux rural et urbain
	Assurer le suivi sanitaire aux nouveaux nés	Suivi sanitaire de base	Nb de bénéficiaires	Taux national de couverture des enfants de moins de 2 ans en sels de réhydratation orale,

Missions/Programmes	Objectifs	Variables	Paramètres	Indicateurs
				vitamine D, vitamine A et vaccins
	Assurer le suivi sanitaire aux jeunes	Sensibilisation des jeunes	Nb de bénéficiaires	Taux national de couverture par les activités de promotion de l'éducation pour la santé en milieu scolaire et universitaire
Appui aux programmes de lutte contre les maladies transmissibles	Diminuer le pourcentage de la population atteinte des maladies transmissibles	Programmes de lutte contre les maladies transmissibles	Nb de personnes atteintes par une des maladies transmissibles toutes catégories confondues	% des personnes atteintes des maladies transmissibles
Appui aux programmes de lutte contre les maladies non transmissibles	Diminuer le pourcentage de la population atteinte des maladies non transmissibles	Programmes de lutte contre les maladies non transmissibles	Nb de personnes atteintes par une des maladies non transmissibles toutes catégories confondues	% des personnes atteintes des maladies non transmissibles
Programme de surveillance et de contrôle de l'hygiène du milieu	Assurer la surveillance et le contrôle de l'hygiène du milieu	Surveillance et contrôle des denrées	Nb de points de contrôle	Taux national de couverture des denrées périssables par des analyses systématiques
		Surveillance des gîtes de vecteurs (décharges publiques, marécages, ...)	Nb de points de contrôle	Taux national de surveillance des gîtes de vecteurs
		Surveillance et contrôle des points d'eau	Nb de points de contrôle	Pourcentage des points d'eau recensés et contrôlés au niveau national

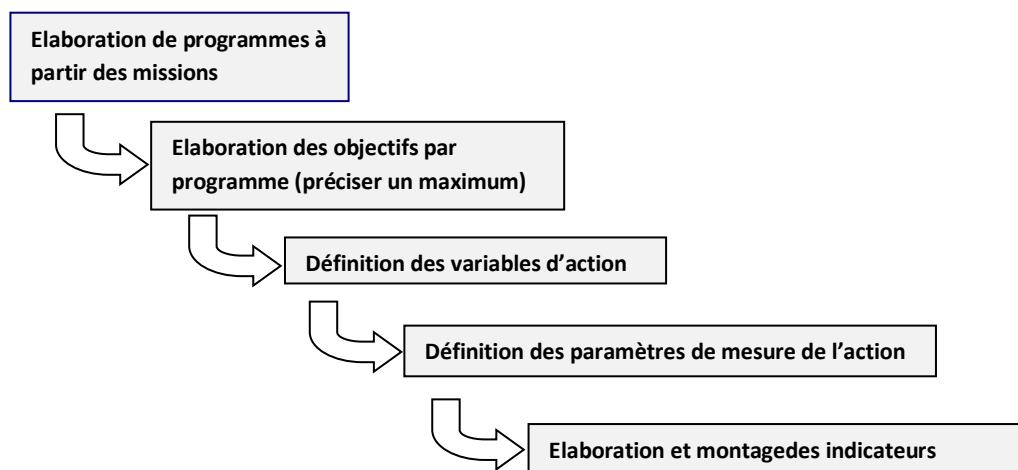
Missions/Programmes	Objectifs	Variables	Paramètres	Indicateurs
				<i>Pourcentage de contrôle bactériologique au niveau du réseau d'eau potable au niveau national</i> <i>Pourcentage de contrôle bactériologique au niveau des points d'eau collectifs au niveau national</i>
<i>Urgences et secours</i>	<i>Réguler le transfert des patients</i>	<i>Ouverture et équipement de centres de régulation de SAMU</i>	<i>Nb de personnes régulées prises en charge</i>	<i>Taux de régulation</i>
	<i>Annuler le risque de contamination par les déchets spécifiques contaminés</i>	<i>Equipements de traitement des déchets spécifiques contaminés</i>	<i>Quantité de déchets spécifiques contaminés</i>	<i>% de déchets spécifiques contaminés par rapport aux déchets produits</i>
<i>Appui à la prise en charge de l'insuffisance rénale chronique et urgences médicales</i>	<i>Renforcer la capacité de prise en charge de l'insuffisance rénale chronique et urgences médicales</i>	<i>Equipement en matériel</i>	<i>Nb de personnes prises en charge</i>	<i>Nb de personnes prises en charge par machine de dialyse</i>
		<i>Formation du personnel</i>	<i>Nb d'actions de formation (séminaires et conférences comprises)</i>	<i>Taux de renouvellement du personnel cible</i>

Source : Assoual (A.), Harouche (M.) et Zaaboul (R.). Op. Cit.

Le nombre total des indicateurs élaborés dans ce cadre pour le Ministère de la Santé est passé de 1183 à 20. Ces indicateurs sont synthétiques, faciles à exploiter et plus pertinents que ceux actuellement fournis à la Direction du budget.

En guise de synthèse, on peut dire que l'élaboration d'indicateurs de mesure de la performance est une tâche qui doit s'insérer dans le cadre d'une approche participative réunissant les différentes parties concernées pour se pencher sur la détermination des variables à retenir comme référence. La figure suivante trace, à titre indicatif, les étapes à suivre pour l'élaboration des indicateurs chiffrés pour les différents départements.

Figure 17 : Etapes d'élaboration des indicateurs chiffrés



Source : Assoual (A.), Harouche (M.) et Zaaboul (R.). *Op. Cit.*

La première et la deuxième étape relèvent du champ d'action du top management. Elles doivent être définies dans le cadre du plan stratégique annuel ou pluriannuel du département. Les départements sont invités à décliner leurs stratégies sous forme de programmes et d'assigner à chaque programme un ensemble d'objectifs. A défaut d'élaboration des programmes, le département peut fixer, dans le cadre de ses missions, un ensemble d'objectifs à atteindre annuellement ou sur plusieurs années.

Les trois dernières étapes peuvent être élaborées en concertation avec d'autres niveaux hiérarchique (niveau régional par exemple). En effet, le niveau exécutant doit concourir à la définition des variables d'action, des paramètres de mesure et des indicateurs chiffrés.

Si un programme ou une action donnée concerne plusieurs directions ou entités, une concertation transversale entre ces dernières est vivement souhaitable. D'une manière générale, la concertation verticale entre l'administration centrale et le reste des directions lors de l'élaboration des programmes et leurs objectifs favorise une meilleure exécution et améliore la performance de l'action menée. A noter que ce type de concertation est déjà pratiqué par beaucoup de départements à travers le **budget-programme** et les **Contrats-Objectifs-Moyens (COM)**.

Section 2. Conditions nécessaires pour la mise sur pied d'un dispositif de performance.

Après la présentation des résultats de l'analyse critique du dispositif de mesure de la performance mis en place dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire, précisément sous l'aspect de la globalisation des crédits, notre choix a porté sur la proposition d'un cadre méthodologique pour le montage des indicateurs de performance comme outil de mesure. En fait, les déficiences relevées sont issues de la combinaison de plusieurs facteurs à l'instar de ceux déjà relevés dans le chapitre précédent, parmi lesquels figure **l'absence d'une démarche de montage des indicateurs**. Un essai d'application de ce cadre méthodologique est réalisé dans un premier temps, en liant les indicateurs aux lignes de la nomenclature budgétaire. Dans un second temps, nous avons appliqué le schéma ainsi proposé, en remontant des lignes budgétaires aux paragraphes, cette application a permis de réduire considérablement le nombre d'indicateurs et donner du sens aux objectifs. Le choix des paragraphes ne veut pas, automatiquement, dire qu'il faut choisir le niveau du paragraphe pour l'application de la technique de globalisation, mais l'idée à retenir est que le niveau des lignes budgétaires n'est pas pertinent, comme en témoignent les problèmes recensés *supra*. Le recourt à des niveaux de consolidation regroupant les moyens financiers autour d'actions cohérentes, paraît plus adéquat avec la philosophie de la réforme, qui consiste, entre autres, à doter les responsables de plus d'autonomie. Le choix de la pratique de la globalisation des crédits entre les lignes d'un même paragraphe, paraît timide et contraire à l'objectif de responsabiliser les ordonnateurs.

La réussite de la mise en place d'un dispositif comme l'évaluation et la mesure de la performance, implique donc un changement d'approche ; d'une approche par les moyens à une approche par les résultats, ce qui semble être entamé au Maroc par le biais de la nouvelle approche budgétaire et des mesures qu'elle a apportées (CDMT, contrôle modulé de dépenses, globalisation des crédits, etc.). A son tour, le passage à un management par les résultats, implique la responsabilisation des gestionnaires autour de programmes d'actions cohérents, au sein desquels les moyens sont conditionnés par l'enjeu des objectifs et non pas par le souci de la présentation budgétaire par lignes de crédits.

La mise en pratique de la réforme budgétaire, en sus des dispositions d'ordre juridique, fait appel à des conditions d'exercice et d'entraînement, et la nécessité de procéder à des itérations permanentes à chaque fois où un blocage est rencontré, dans le but de procéder aux réorientations nécessaires. Cependant, les responsables entèrent souvent les

difficultés et blocages, et les retardent pour les imputer à d'autres personnes. La réforme budgétaire au Maroc, présente un cas où l'on vit la réforme en permanence depuis 2002, mais sans pour autant savoir ce que l'on a fait des mesures instaurées avant l'avènement à chaque fois de la nouvelle panoplie de mesures. Chaque responsable présente sa panoplie de mesures comme la panacée, sans prêter d'importance à ce qui se faisait auparavant. Mais, après environ quatorze ans, l'appréciation du mouvement de réforme entamé dans notre pays, par la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats, déjà dès 2002, et couronné par l'adoption d'une nouvelle loi organique en 2015, est d'actualité. Autrement dit, arrivé à ce terme, il convient de se poser, légitimement, la question sur la réussite de la réforme ? Est-ce que la réforme dans notre pays évolue sur de bonnes bases ? Est-ce que l'opérationnalisation de la mesure et de l'évaluation de la performance de l'action publique est bien entamée ? Ou bien faut-il procéder à des réorientations pour rectifier le tir ?

Comme nous l'avons signalé, plus haut, l'édiction des textes reste insuffisante pour réussir l'orientation de la gestion publique vers la performance. L'introduction de la technique de globalisation et la mesure de la performance à travers des indicateurs de performance, constitue à cet égard un exemple probant pour illustrer le dérapage d'un axe de la réforme, qui nécessite d'y remédier.

En souscrivant à une prise de position consistant à dire que le mouvement de réforme entamé au Maroc, ou tout du moins les axes qui concernent l'intégration de la performance dans le cadre de la gestion publique, semble avoir franchi un pas important vers l'instauration d'une culture de la performance certes, il y a lieu, cependant, de rappeler un certain nombre d'éléments qui pourraient présenter des conditions nécessaires pour la promotion d'une culture de performance dans le secteur public.

Dans ce cadre, nous allons essayer de fournir au niveau de cette dernière section, en se basant sur les bonnes pratiques qui semblent faire le consensus entre les réformes engagées à travers le monde, ainsi que sur notre propre analyse d'un axe de la réforme, en l'occurrence la globalisation des crédits, de proposer les conditions nécessaires pour l'opérationnalisation de l'évaluation et la mesure de la performance dans le secteur public. Les conditions à présenter dans cette section sont celles qui, à notre sens, répondent au mieux aux caractéristiques dégagées au niveau de la première partie, qui conditionnent le fonctionnement du secteur public²⁶¹.

²⁶¹Qui sont, à titre de rappel :

- le poids de l'usager et la dualité de la fonction de production publique,

2.1 La nécessaire adoption d'un cadre conceptuel pour l'action publique :

L'intégration de la performance dans la gestion du secteur public, implique un changement d'approche, par le passage à une gestion axée sur les résultats. A cet égard, la logique d'action du secteur public doit, désormais, se doter d'un cadre méthodologique pour la conception de l'action des acteurs publics qui soit orientée vers des finalités précises.

La gestion axée sur les résultats, faut-il le rappeler, se construit autour de la notion de finalisation. Dans le cadre de missions précises, les organisations publiques sont tenues de se fixer des objectifs et de les expliciter. Dans leur quête de la performance, les organisations publiques œuvrent à cadre donné, **la vision** est un élément général, qui dépasse la volonté de ces mêmes organisations prises une à une, et est décidée en dehors des considérations opérationnelles. La vision découle des arrangements politiques faits par les acteurs politiques mandatés par le peuple. La remise en cause de la vision par les organisations publiques n'est donc pas l'apanage de ces seules organisations, néanmoins, à travers les résultats de leur gestion, elles peuvent assister le politique dans l'adoption de telle ou telle vision, mais en aucun cas contester les choix politiques de vision dont la responsabilité incombe en dernier ressort aux mandataires du peuple.

En outre, les missions découlent de l'arrangement politico-administratif adopté après chaque investiture gouvernementale. A cet égard, **les missions** ne constituent pas un élément figé, on peut assister, alors, à la création de nouvelles missions, au maintien, mais aussi à la suppression de missions existantes. Les organisations sont tenues donc de s'inscrire dans la vision intégrée du gouvernement ainsi que des missions qu'il prescrit aux organisations publiques.

Ce stade atteint, il revient alors aux organisations publiques de jouer leur rôle, en fixant **les objectifs** qui virent directement dans la vision et les missions validées. La fixation des objectifs implique, dès lors, la précision **des moyens** à mettre en œuvre ainsi que **des variables d'action** pour atteindre les objectifs.

Insistons ici sur la caractéristique de **la dualité de la fonction de production publique**, relevée au niveau de la première partie (chapitre premier, section I), que nous retenons comme hypothèse du fonctionnement du secteur public, pour rappeler que la définition des

-
- l'absence du contrôle et du rendement résiduel,
 - la prédominance de la rationalité politique,
 - l'hétérogénéité et la complexité des compétences des organisations publiques.

objectifs de résultats à atteindre doit comprendre la définition du produit de l'action, ainsi que des effets de l'action. La validité de l'action publique est à considérer au regard de ses produits et de ses effets, toute action qui ne produit pas les effets projetés est réputée non pertinente.

En général, le produit constitue l'output de la fonction primaire de production publique, mais ne constitue pas une fin en soi, les produits de l'action publique doivent générer des effets sur les populations cibles, ce qui constitue le résultat de la seconde fonction de production publique. **Seul l'effet de l'action publique peut renseigner sur la performance ou non de l'action publique dans un secteur donné.** Si on s'arrête au niveau des produits ou livrables, la lecture de la performance se trouve amputée, car il ne sert à rien de bâtir des hôpitaux et des écoles, former des médecins et des enseignants si l'on continue d'afficher des indicateurs de santé et d'enseignement publics à interprétation négative.

La précision de la chaîne comprenant **les objectifs, les moyens, les variables d'action, les produits et les effets**, constitue une représentation normative de l'action publique, dont la mise en œuvre est la seule épreuve de validité²⁶², certes, mais qui est susceptible d'éclaircir l'intention des acteurs de l'action publique et de fournir une base d'évaluation de la performance de l'action publique.

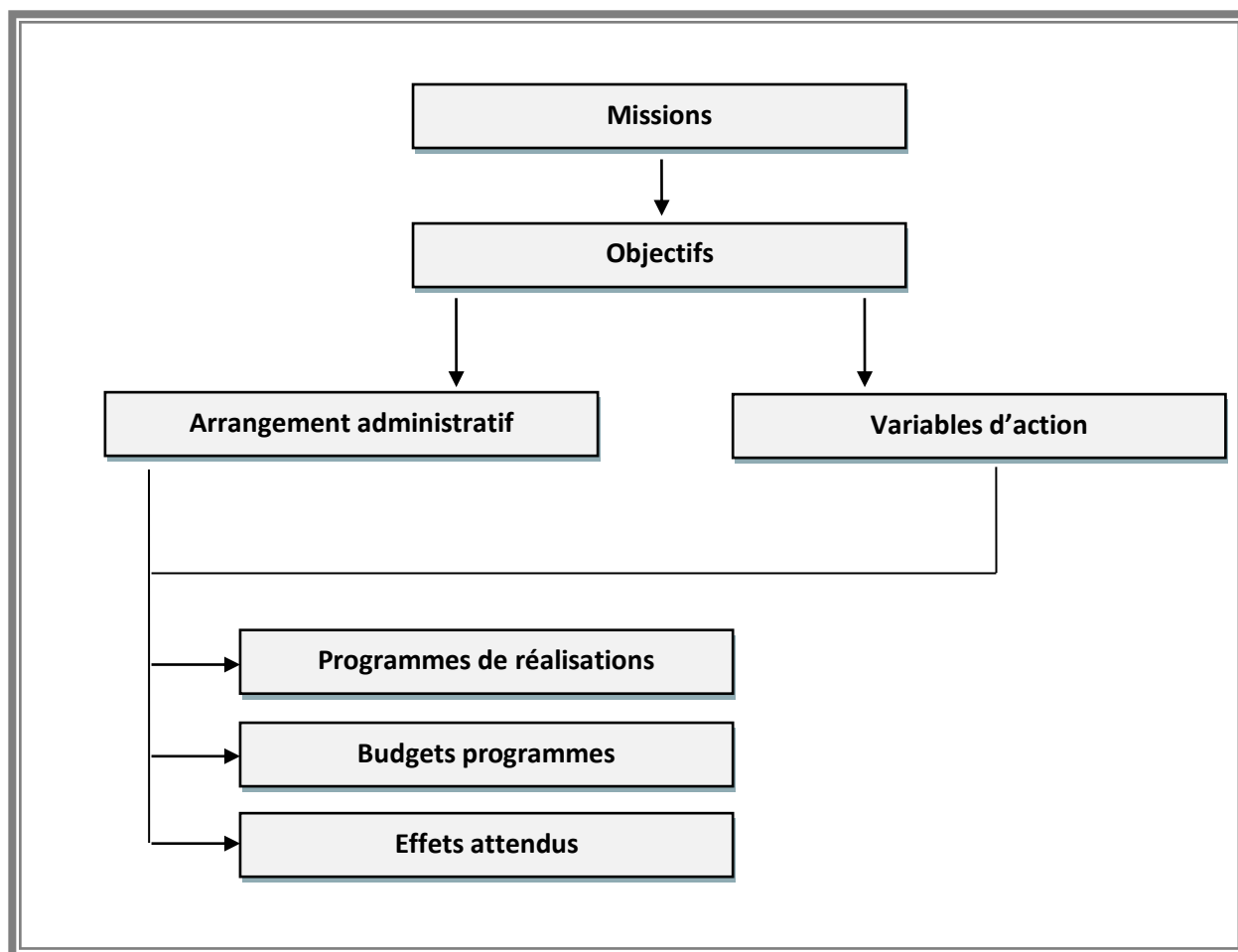
Dans cette représentation normative de la logique d'action publique, la notion de variable d'action requiert une importance capitale, elle représente le point de jonction entre les différents éléments constitutifs de la chaîne d'action. La notion de variable d'action va servir dans ce sens à établir un lien de causalité entre les maillons de la chaîne de l'action publique, à savoir les objectifs, les ressources, les moyens d'intervention, le planning de mise en œuvre ainsi que les procédures administratives.

Pour agir sur une perturbation au niveau de l'environnement de l'organisation publique, les responsables publics choisissent des variables d'action (construction de nouveaux équipements, formations,...) qui rentrent en relation directe avec les moyens, les effets de l'action ainsi que l'arrangement administratif (procédures à mettre en œuvre). Les variables d'action vont représenter alors, l'unité d'affectation des moyens (nombre d'équipement bâtis, nombre de jours de formation réalisés,...), le support qui doit concourir à l'obtention des effets à partir des produits, elles conditionnent aussi les procédures à instaurer

²⁶²Knoepfel (P.) et Varone (F.), *"Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs"*, Politiques et management public, vol. 17 n°2, 1999, p. 128.

pour la mise en œuvre de l'action. Pour récapituler nous proposons le design, ci-après, pour illustrer ce à quoi doit ressembler un cadre conceptuel de l'action publique, les éléments constitutifs de l'ossature de ce cadre découle de notre propre perception du fonctionnement du secteur public et de ses caractéristiques, telles qu'elles ont été élucidées au niveau de la première partie. Ceci étant, ce cadre est loin de constituer une référence unique en la matière, donc n'est pas figé. Cependant, la dualité de la fonction de production publique est un élément qui ne peut pas facilement admettre une remise en cause. Ainsi donc, tout cadre d'analyse de l'action publique doit être à même de mettre en exergue les livrables ou produit de l'action ainsi que les effets de l'action.

Figure 18 : Cadre conceptuel de l'action publique (conception propre à l'auteur)



La distinction d'un élément comme l'arrangement administratif, par lequel nous voulons entendre l'ensemble des procédures que l'organisation publique doit mettre en œuvre pour la réalisation de ses programmes, peut paraître peu important ; car toute organisation, qu'elle soit publique ou privée, met en œuvre des procédures, formalisées ou non, pour

assurer sa marche. Toutefois, en cas de missions nouvellement créées, ou de missions interministérielles nécessitant une coordination transversale, la définition de l'arrangement administratif prend tout son sens. Les exemples d'actions publiques entravées par l'absence d'un cadre précisant le « qui fait quoi », ne manquent pas, et l'on se livre, souvent et de façon réactive, à la mise en place de commissions ou comités de pilotage sans mode de fonctionnement précis, qui mènent des séries de réunions sans pour autant prendre de décisions. C'est pour de telles raisons qu'à notre sens la précision des procédures à suivre pour l'opérationnalisation des programmes est nécessaire, et doit être explicitée au niveau du cadre de conception de toute action publique.

Par ailleurs, il est à noter que la notion de programme utilisée dans notre schématisation, est volontaire. Par programme, nous voulons entendre la déclinaison des actions par exercice budgétaire d'une année, s'il dépasse le terme annuel le programme est dit pluriannuel ou plan. La programmation est annuelle, sa traduction monétaire est alors dite budget. De ce fait, la notion de programme va nous permettre de basculer vers l'aspect de la budgétisation. Dans un processus de gestion par les résultats la conception de l'action en dehors de la programmation nous paraît difficile, voire impossible. A ce niveau, on peut rappeler les dispositifs ayant accompagné le mouvement de management par les objectifs, précisément aux Etats-Unis, parmi lesquels nous citons le **Planning, Programming, Budgeting System** (PPBS), une démarche de planification toujours répondue en pratique, qui permet le passage du stratégique vers l'opérationnel à travers la notion de programmation. Le plan représente les objectifs stratégiques à moyen et long terme, le programme la déclinaison du plan à court terme, par exercice, alors que le budget est la traduction monétaire du programme.

Dans la mesure où le budget est une autorisation parlementaire annuelle, il nous paraît logique de considérer la budgétisation comme la traduction monétaire du programme, la consolidation des budgets annuels des différents programmes annuels concernant le plan ou le programme pluriannuel, forme alors l'enveloppe budgétaire ou le budget global du plan.

A ce propos, on ne peut que noter avec satisfaction l'introduction de la notion de programme dans le cadre de la gestion des finances publiques via l'article 39 de la nouvelle loi organique des finances.

2.2 Le financement de l'action publique ; structure du budget et exécution du budget :

Le rappel des expériences de pays ayant entamé des réformes dans le secteur public, a montré que les actions de réformes ne peuvent être réfléchit sans prise en compte de l'aspect budgétaire. L'adaptation du cadre de financement de l'action publique s'impose comme un impératif et l'orientation de l'action vers les résultats et la performance requiert *a fortiori* un cadre de financement approprié.

L'introduction de la **notion de programme** dans la structure du budget, pour mieux appréhender les résultats, semble faire le consensus entre les différents courants de réformes. La responsabilisation des acteurs publics doit partir des programmes publics, qui constituent l'échelle pertinente pour l'évaluation et la mesure des performances.

Dans ce sens, la **mission**, étant le point de mise en cohérence des stratégies, est proposée par le gouvernement et rentre dans le cadre des politiques publiques poursuivies par ce dernier. Le budget qui se rapporte à chaque mission est voté par le parlement qui peut, dans le cadre de ses attributions, modifier le partage des dépenses entre programmes constitutifs de la mission.

Un **programme** constitue un ensemble cohérent d'actions conçues pour agir sur un objet précis, il est doté d'une enveloppe globale de crédits limitatifs dédiée et d'objectifs assortis d'indicateurs. Les organisations publiques se chargent de l'élaboration et la mise en œuvre des programmes formant les missions et ceci à travers « des responsables de programmes ». Ces derniers doivent bénéficier de la souplesse en matière de gestion résultant de leurs budgets globaux leurs permettant d'orienter la gestion vers les objectifs tracés auparavant. A partir des crédits globaux mis à leur disposition, les responsables de programme choisissent les moyens qui leurs permettent d'atteindre les objectifs tracés. Les programmes conçus permettent ainsi une définition des responsabilités sur la manière d'appliquer les orientations des politiques publiques. Au niveau de chaque programme sont définis des objectifs et des indicateurs qui renseignent sur les résultats à atteindre.

Les programmes à mettre en place sont ensuite déclinés en un nombre d'**actions** cohérentes qui renseignent sur la destination des crédits. C'est une démarche qui assure le suivi de l'exécution de la dépense. Pour pouvoir opérer des réaffectations de ressources au sein d'un même programme, éventuellement entre des programmes différents, les responsables doivent être autorisés, via la globalisation des crédits, à manipuler les enveloppes budgétaires en leur possession. Nous rappelons ici, encore une fois, que la

globalisation des crédits doit être conçue de sorte à garantir une **autonomie raisonnable** aux responsables dans leur exécution du budget.

Ce qui précède correspond au fonctionnement logique devant gouverner l'architecture budgétaire ainsi que l'exécution du budget. Cependant, des écueils risquent déjà de contrarier la mise en pratique de la notion de programme. Comme nous l'avons précisé, la notion de programme ne doit pas être introduite pour prendre la place du niveau « Article » dans la nomenclature budgétaire classique. La nouvelle nomenclature²⁶³, introduisant les notions de programmes, projets et actions, doit exister en parallèle de la nomenclature classique et, qui plus est, prendre base à partir de cette dernière. Le fait de placer les deux présentations du budget au même rang et inventorier les « inconvénients »²⁶⁴ de l'une pour en faire les avantages de l'autre démontre d'une assimilation erronée des choses. En effet, la refonte de la structure budgétaire ne signifie pas rejet de la morasse budgétaire conçue autour des lignes de crédits. Il y a lieu de dissocier les deux, la ventilation par lignes répond à un souci d'ordre comptable, elle liste les dépenses par nature (donc elles peuvent être assimilées aux charges de la comptabilité générale), alors que la ventilation par programmes renvoie de sa part à un souci budgétaire, où les charges sont à ventiler par destination (donc elles peuvent être assimilées de manière relative aux coûts de la comptabilité analytique). L'existence conjointe des deux est incontournable et doit être assurée par des retraitements et l'introduction de clés de répartition des charges.

Mais, l'acception donnée au programme au niveau de la circulaire n°4/2015²⁶⁵, au sujet de la programmation axée sur la performance, ne correspond pas parfaitement au souci de regrouper les crédits par destination. En fait, la circulaire préconise que le libellé d'un programme construit correspond au libellé d'un article ou d'un groupement d'articles cohérents. Une telle définition du programme nous pousse à dire que c'est d'un changement de dénomination dont il s'agit et non de consistance. Ce qui confirme une telle conclusion

²⁶³ Prévus par la nouvelle loi organique des finances.

²⁶⁴ Le terme inconvénient est mis volontairement entre guillemets pour évoquer à ce niveau un problème de qualification. En fait, il est tout à fait normal que la nomenclature classique ne puisse pas renseigner sur les coûts et encore moins sur la performance, car il s'agit d'une présentation par ligne de crédits, ou tout autrement des charges par nature, et donc n'est pas destinée à fournir une lecture analytique en termes de coûts. Ce qui pousse à rappeler, qu'il ne faut pas chercher à extraire de cette présentation ce qu'elle ne peut pas fournir directement et sans retraitements.

²⁶⁵ Circulaire relative au lancement de la troisième vague de la budgétisation par programme axée sur la performance dans le cadre du déploiement de la loi organique relative à la loi de finances.

c'est bien l'absence de techniques d'analyse des coûts pour construire les programmes, en l'absence desdites techniques les services gestionnaires sont incapables de basculer d'une nomenclature par lignes vers la nomenclature par programmes, même s'ils prétendent le faire. A ce niveau, il paraît pertinent de questionner le choix du calendrier d'entrée en vigueur des dispositions de la nouvelle loi. Ce dernier, fixe l'exercice 2020 pour l'entrée en vigueur de l'alinéa 3 de l'article 31, qui dispose que l'Etat **peut** tenir une **comptabilité destinée à analyser les coûts des différents projets engagés dans le cadre des programmes**. Le décalage entre la date d'entrée en vigueur de la notion de programme comme unité budgétaire²⁶⁶ (exercice 2018) et l'adoption d'une comptabilité destinée à analyser les coûts (exercice 2020) est pour le moins incompréhensible. Comment serait-il possible de réussir le passage à une budgétisation par programme sans disposer préalablement de techniques de répartition des coûts ?

En outre, le ton par lequel est introduite l'analyse des coûts présente un problème supplémentaire. La loi devait trancher fermement sur la tenue d'une « comptabilité destinée à analyser les coûts », l'expression « l'Etat **peut** tenir une comptabilité destinée à analyser les coûts » au lieu de « l'Etat **doit**.... » ou encore « l'Etat **tient**... », risque de réduire la disposition à une option et non l'obligation d'instaurer un dispositif analytique des coûts, qui est pourtant une condition **sine qua non**, qui influence d'autres techniques comme la budgétisation axée sur les programmes.

Généralement, ce qu'il faut retenir à ce propos, est la nécessité de replacer la notion de programme au niveau de la nomenclature budgétaire. En effet, la notion de programme ne doit pas être entendue comme un article ou un regroupement d'articles. Les articles peuvent

²⁶⁶Il y a lieu de noter que des ministères pilotes ont déjà entamé la budgétisation par programme axée sur la performance, aussi que d'autres axes de la nouvelle loi, bien avant la date officielle de son entrée en vigueur (2018). Dans ce cadre, des vagues de préfiguration sont menées pour permettre une meilleure imprégnation de la réforme.

La première vague, a été lancée à l'occasion de la loi de finances 2014, et a concerné quatre départements ministériels, en l'occurrence : le département de l'économie et des finances, le département de l'éducation nationale, le département de l'agriculture et le haut commissariat aux eaux et forêts et à la lutte contre la désertification. Cette vague a porté sur les axes : restructuration des budgets autour des programmes, adoption de la démarche de performance et élaboration des projets de performance.

Le deuxième vague menée au titre de la loi de finances 2015, a associé d'autres départements, à savoir : le département de l'équipement, du transport et de la logistique, le département de la justice et des libertés, le département des affaires étrangères et de la coopération, le département de la santé et le département de la formation professionnelle. Pendant cette vague les départements ont, en plus des axes de la première vague, testé la programmation triennale.

Une troisième vague concerne d'autres départements. (Pour les détails se référer à la circulaire du chef du gouvernement n°4/2015 précitée).

alimenter des programmes différents, sans correspondance particulière entre programme et article.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'exécution du budget, les possibilités de virements des crédits dans la nouvelle loi organique (voir tableau 16 *supra*) ne présentent en rien une avancée dans le sens d'accorder plus d'autonomie aux services ordonnateurs dans l'exécution des dépenses. Le souci de la monopolisation du contrôle des finances publiques par le ministère des finances paraît clair et prime le souci de faire participer les services gestionnaires et l'instauration d'un contrôle de performance, basé sur l'allègement du contrôle *a priori* et le renforcement d'un contrôle d'accompagnement. L'analyse de la technique de globalisation présentée *supra*, a démontré que le choix du niveau des lignes pour pratiquer la fongibilité des crédits sans visa préalable, a été impertinent. Le désintérêt des services ordonnateurs a été reflété par une piètre qualité des indicateurs fournis au ministère des finances. L'application de la technique en dehors des lignes de crédits a permis de réduire le nombre des indicateurs mais surtout d'améliorer leur qualité. Dans ce cadre nous réitérons l'idée que nous avons retenue à l'issue de notre analyse, qui consistait à dire qu'il convient de responsabiliser les services gestionnaires sur des programmes cohérents et donc de dépasser le niveau microscopique des lignes budgétaires pour indexer la technique des crédits globalisés, pour plus d'autonomisation des gestionnaires.

2.3 Les critères de mesure de la performance de l'action publique : la nécessité d'approcher l'évaluation par les valeurs publiques :

L'exposé des expériences des pays réformateurs, nous ont permis de remarquer une orientation vers les prescriptions de la NGP en matière de mesure de la performance, notamment via les notions des 3E. De notre part, à travers l'analyse des caractéristiques du secteur public élucidées *supra* (partie I., Chapitre premier, section 1) nous ne souscrivons pas à une telle vision des choses. En effet, tout en reconnaissant l'importance de la mesure de la performance dans le cadre de la gestion publique, nous rejetons tout mimétisme de la pratique du secteur privé en ce qui concerne le recourt aux 3 E comme critères de mesure de la performance.

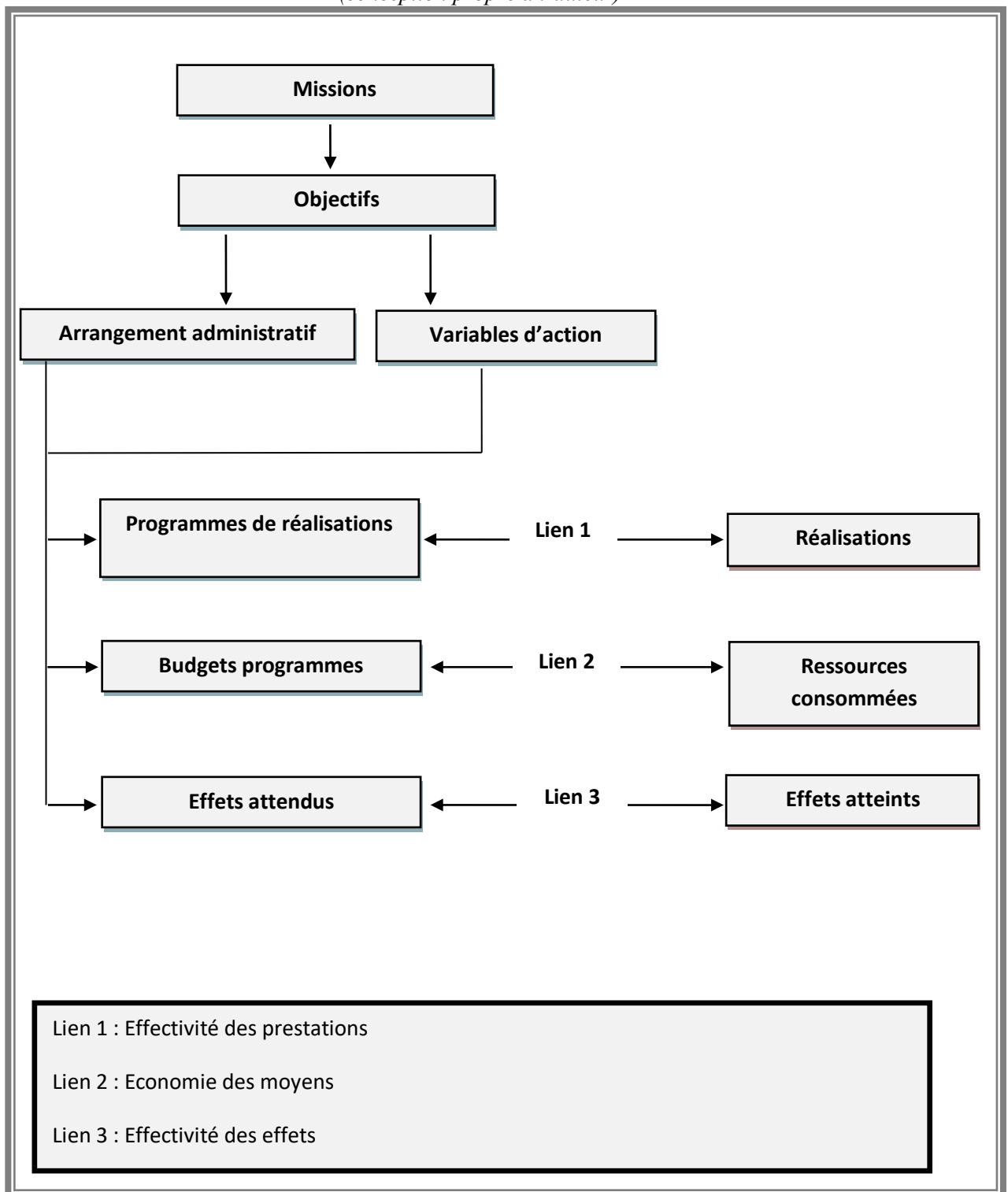
La mesure de la performance consiste normalement à aboutir à des grandeurs ou des valeurs pouvant être utilisées pour porter un jugement (évaluer) sur la mise en œuvre d'une action. Il convient alors de circonscrire la mesure dans le domaine d'action où elle est

supposée s'appliquer. Ce qui revient à dire que la mesure de la performance de l'action publique, doit tenir compte et observer les différents éléments constitutifs de la chaîne de l'action publique et non privée. Rendre compte de la performance de l'action publique, devient alors un exercice qui passe essentiellement par les valeurs publiques. « *L'approche par les valeurs publiques répond à la nécessité de redonner à l'action publique sa juste perspective pour une évaluation juste de la performance des services publics. Cette juste perspective de l'action publique veut restituer l'importance de savoir-être orientés vers un idéal à poursuivre à côté des savoir-faire et des différents instruments et dispositifs socio-techniques certes nécessaires à l'action publique, mais impuissants pour résoudre la délicate question de la transcription dans l'action publique de l'idéal de société à réaliser* »²⁶⁷.

En outre, en matière de mesure de la performance, il convient de rappeler que la mise en œuvre de l'action se déroule dans le temps, en tester la validité suppose donc une approche empirique visant à quantifier l'écart entre une situation prévisionnelle et une situation réelle, entre projections et réalisations. Dans ce sens, les critères de mesure de la performance doivent permettre d'établir un lien entre d'une part, les plans et les programmes prévisionnels, d'une autre part, les résultats de la mise en œuvre de ces mêmes plans et programmes. Partons de notre schéma conceptuel de l'action publique, nous pouvons dégager trois liens entre projections et réalisations, comme précisés ci-après :

²⁶⁷ Tabi (M. T) et al. « *Quel référentiel pour l'évaluation de la performance publique ? L'intérêt de l'approche par les valeurs publiques* », In « *L'évaluation des politiques publiques* », sous la direction de Baron (G.) et Matyjasik (N.), Société française de l'évaluation, l'Harmattan, 2012, p. 205.

Figure 19 : Cadre conceptuel de l'action publique et critères d'évaluation de sa performance
(conception propre à l'auteur)



Le premier critère de mesure de la performance est représenté par le « Lien n°1 » au niveau du schéma, il donne une lecture de l'effectivité des réalisations, ou encore effectivité des prestations. Le terme effectivité emprunté à SCHEDLER²⁶⁸ (dont le modèle de mesure de la performance a été rappelé au niveau de la première partie), renvoie alors à la comparaison entre les projections et les réalisations des livrables (construction d'équipement, délivrance d'autorisations, formations, etc.). A ce niveau, il est question de tester la capacité de l'organisation à réaliser, via sa fonction de production primaire, les livrables qu'elle s'est fixés comme cibles dans son programme d'action.

Ensuite, et comme tout programme d'action est exprimé en termes financiers, et est donc budgétivore, il convient de relever si l'organisation a respecté ses limites financières telles que prévues dans son budget, ou a accusé des dépassements. La capacité de l'organisation à faire bon usage de ses ressources est contenue par le critère de l'économie, que représente le « Lien n°2 », reliant les budgets programmes, comme l'élément prévisionnel, et les ressources consommées, comme l'élément réalisé. Ce critère correspond à la définition simple de la notion d'économie consistant à faire allusion à une gestion où l'on réduit ses coûts et l'on évite les dépenses superflues.

Enfin, le « Lien n°3 » met en confrontation les effets attendus du programme avec les effets réellement constatés. L'action publique est orientée vers des populations cibles, du côté desquelles les besoins ont été relevés, les effets de l'action doivent donc être ressentis par ses populations. L'effectivité des effets renvoie alors au degré de constatation en réalité des effets de l'action sur ses cibles, c'est le fruit de la seconde fonction de production publique. L'évaluation d'un tel critère n'est pourtant pas la plus aisée, elle requiert la participation des cibles de l'action dans le processus d'évaluation. Les citoyens peuvent enrichir considérablement l'analyse des effets de l'action publique, le problème qui se pose à ce niveau est d'identifier les modalités de la participation des citoyens.

L'importance mais aussi la complexité de la question de l'appréciation des effets de l'action publique en faisant participer les citoyens, explique l'existence de travaux qui traitent de la qualité dans les services publics et de l'amélioration de la relation des usagers au service public. Ces travaux insistent, entre autres, sur la nécessité de repenser la relation des services

²⁶⁸Cf. Schedler, (K.), *"New Public Management"*, Op.Cit.

publics aux citoyens usagers, à travers, notamment, une implication de ces derniers dans l'évaluation de la qualité des prestations rendues. Les services publics doivent normalement être à l'écoute de leurs usagers et leurs demander incessamment ce qu'ils pensent des prestations rendues et les inviter à faire des propositions d'amélioration. Suivant cette logique, les organisations publiques ne doivent pas hésiter à mener des enquêtes pour vérifier si les effets recherchés ont atteint les populations cibles.

D'une manière générale, la confiance²⁶⁹ des citoyens dans le secteur public, peut former un critère pertinent pour solutionner la question des effets, si l'organisation jouit de la confiance des usagers c'est que les effets de ses actions se sont déjà faits ressentis, les enquêtes peuvent dès lors chercher à sonder la confiance des citoyens dans les domaines de l'activité publique, et ce de manière séparée (domaine par domaine), pour éviter de faire jouer le paradoxe du général et du particulier (voir chapitre 1, partie I).

En relation avec les critères de mesure de la performance, relevés à travers notre schéma conceptuel de l'action publique, nous signalons l'absence de deux critères très répondus dans les différents modèles de mesure de la performance, qu'on présente souvent en premier rang, il s'agit des notions d'efficacité et d'efficience.

Premièrement, l'efficacité, étant entendue comme le degré d'atteinte des objectifs, renvoie à la confrontation des objectifs prévisionnels aux réalisations. La dualité de la fonction de production publique qui est une propriété propre au secteur public, rend la lecture de l'efficacité conditionnée par la constatation des effets de l'action, bien au-delà de la seule production des prestations. Et comme l'apparition des effets ne peut être ressentie qu'au fil du temps, l'appréciation du critère de l'efficacité ne peut à son tour être tranchée de manière absolue qu'après un certain temps. La séparation, au niveau de notre schéma, entre l'effectivité des prestations et l'effectivité des effets, n'est qu'un moyen pour simplifier la lecture de l'efficacité, qui recouvre suivant notre raisonnement les deux types d'effectivités, la dualité de la fonction publique l'oblige. En effet, les organisations publiques légitiment leur action via deux voies, tout d'abord, par la fourniture de prestations, ensuite, par l'obtention d'effets à partir des prestations, ce qui implique d'apprécier la performance de l'action

²⁶⁹Cf. Bouckaert (G.), *"Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public"*, In. *"La gestion par les résultats dans le secteur public"*, Op.Cit.

publique en deux temps, une performance en matière de fourniture des prestations et une performance en matière d'obtention des effets.

Le critère de l'efficacité qui est alors assez souvent avancé comme le critère le plus banalisé et donc le plus accessible, paraît trompeur, on dit qu'il suffit de confronter les objectifs aux réalisations pour le savoir, mais si on l'applique au secteur public, tel qu'il est identifié à travers les modèles de mesure de la performance, on risque de voir la lecture de l'efficacité inachevée. En recourant à l'effectivité, il y a lieu de signaler que la lecture de la performance est parfois composée, pour ne pas dire complexe, si l'appréciation des effets nécessite, dans la majorité des cas, un peu de temps, voire beaucoup de temps, l'évaluation de la capacité à fournir les prestations ne l'est pas et peut être facilement suivie.

En d'autres termes, si les actions ne produisent pas les effets escomptés, tout en respectant la première forme de légitimation de l'action publique (consistant en la production en bonne et due forme des prestations), elles sont répondues inefficaces, certes, mais cela n'entache en rien la capacité à fournir les prestations. Ne pas atteindre les effets escomptés, peut être dû à un mauvais choix des variables d'action, le lien de causalité entre prestations et effets est alors erroné, il s'agit dans un tel cas d'une impertinence du choix au niveau de la politique publique, domaine de la vérification et l'évaluation des parlementaires qui autorise au titre de chaque exercice budgétaire les actions à mettre en œuvre dans le cadre de la loi des finances.

Secondement, l'appréciation du critère de l'efficience nous paraît délicate pour au moins deux raisons :

La première, est qu'il n'est acquis qu'après constatation de l'efficacité, comme nous l'avons déjà signalé, l'efficience revoie à une analyse des coûts des seules prestations réalisées, l'action publique n'est donc efficiente que si elle est préalablement efficace, et a permis une minimisation de ses coûts par la suite. La raison qui a dicté l'évitement du choix du critère de l'efficacité, jouera aussi pour le critère de l'efficience. Ce dernier se trouvera ajourné jusqu'à aboutissement des effets.

La deuxième, est que le critère de l'efficience, pour être atteint, nécessite l'existence d'un dispositif d'analyse des coûts, ce qui semble être absent dans la plupart des cas au niveau des organisations publiques. Avec l'absence d'un dispositif d'analyse des coûts il nous paraît impossible d'imaginer les administrations en train de confirmer qu'elles arrivent ou non à optimiser leurs ressources. La multiplicité des attributions et leurs hétérogénéité, dans le cas des organisations à compétences générales, fait que le poids des charges indirectes soit

important, ce qui rend la mise en place d'une comptabilité analytique un chantier à ne pas sous-estimer.

En l'absence d'un dispositif d'analyse des coûts²⁷⁰, il est souhaitable d'éviter l'ouverture de la **boîte de Pandore** en employant le critère de l'efficience. Ainsi, le raisonnement en termes de budget et d'économie réalisée sur le budget, nous paraît plus cohérent pour l'instant avec la réalité des choses.

Il se dégage de cette analyse des critères de mesure de la performance, que l'évaluation de façon empirique des effets de l'action publique est difficile. Isoler et suivre les effets d'une action nécessite tout d'abord le temps nécessaire à l'apparition des effets, et ensuite de procéder à des recoupements pour déterminer si les effets constatés sont à imputer ou non à l'action en question.

En insistant sur l'évaluation des effets et/ou des impacts, les modèles de mesure de la performance prescrivent aux utilisateurs des critères de mesure de la performance aux résultats incertains. En courant derrière la mesure, les organisations souhaitent normalement améliorer leurs résultats, mais il ne faut pas oublier que l'adoption de certaines démarches nécessite des moyens financiers, humains et en temps.

L'inscription de l'action publique dans le court terme, comme conséquence de l'interférence du politique dans le secteur et la gestion publics, est contradictoire à la recherche d'impact. Les responsables publics de par leur position limitée par le temps, oriente tout le mécanisme de l'action publique vers la poursuite des prestations. La recherche évaluative se limite alors aux prestations au détriment des effets. L'investissement dans la mise en place et l'opérationnalisation de certains modèles peut paraître inutile face à une telle attitude des responsables publics, qui cherchent à se distancer des effets de l'action dont le caractère n'est par nature pas immédiat. Insister sur les critères de l'effectivité des prestations et de l'économie des ressources est de ce fait le domaine de l'évaluation qui peut être maîtrisé, car l'appréciation de la performance à partir des effets reste tributaire de la volonté politique des décideurs, et qui ne semble pas être facilement accessible. Les décideurs refuseraient tout dispositif qui risque de remettre en cause les choix politiques dont ils sont à l'origine, ils refusent aussi, dans la majorité des cas, d'explicitier leurs objectifs ainsi que les hypothèses de fonctionnement sur lesquels reposeraient leurs actions.

²⁷⁰ Dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2020 par la nouvelle loi organique.

Comme mot de la fin, on peut dire que la mise en pratique d'une gestion axée sur les résultats et les performances nécessite, une réelle volonté politique des responsables publics de s'inscrire dans un processus de changement. A cet effet, l'opérationnalisation des nouvelles dispositions de la loi organique des finances, doit constituer une occasion pour réussir l'institution d'une démarche de travail et lui donner son caractère contraignant.

CONCLUSION

Ce travail avait porté sur la question de l'évaluation et la mesure de la performance dans le secteur public, avec une attention particulière portée à la notion de performance sous le couvert de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats. Notre recherche nous a amené à s'intéresser de près à la pratique de la globalisation des crédits que nous considérons comme importante dans la série des mesures entreprises dans le cadre de la réforme des finances publiques au Maroc, et visant l'introduction de la mesure à l'aide d'indicateurs de performance.

L'analyse et la discussion, dans un premier temps, de la technique de la globalisation des crédits, nous a montré que les indicateurs de mesure de la performance constituent un élément de blocage, en ce sens que leur montage n'était aucunement réalisé suivant une démarche scientifique, ce qui occasionne la production d'informations de performances que la direction du budget relevant du ministère de l'économie et des finances, n'arrivent pas à exploiter. Le nombre important des indicateurs et leur impertinence, n'a constitué qu'une charge obligatoire pour les départements ministériels, sans pour autant être considérés comme un outil de performance. En outre, l'enjeu derrière la production des indicateurs, faut-il le signaler, n'était pas de taille, l'indexation des indicateurs au niveau interlignes du budget, a vidé la pratique des indicateurs de performance de tout sens. Exiger des départements ministériels de concevoir et monter des indicateurs chaque fois qu'ils opèrent un virement de crédits entre les lignes d'un même paragraphe, nous paraît contraire à l'objectif de départ affiché de la technique de globalisation des crédits, consistant en l'augmentation de l'autonomie des services ordonnateurs.

L'approche bien qu'elle a été opérée de manière progressive, n'a pas émané d'une volonté partagée des différents départements de s'inscrire dans la logique de performance. Les problèmes rencontrés au niveau de l'opérationnalisation de la démarche de globalisation des crédits, démontre de l'absence d'une culture de la performance, l'analyse des indicateurs fournis par les départements ministériels, a fait ressortir des cas qui reflètent le désintérêt total des services ordonnateurs à la question. A ce sujet, il y a lieu de préciser qu'en l'absence d'une vision partagée, les mesures de réformes peuvent facilement faire l'objet de résistances.

Dans un second temps, nous avons essayé de positionner la technique dans son cadre général, celui de l'intégration de la performance dans le secteur public. Il s'est agi alors de considérer le contexte général de l'action public, dans l'objectif de préciser les éléments qui

doivent être explicités pour concevoir toute action publique. L'évaluation et la mesure de la performance est largement conditionnée par ces éléments dans la mesure où les critères de performance doivent résulter de leur confrontation les uns aux autres.

1. Résultats de la recherche :

On peut résumer les résultats du présent travail en faisant la distinction entre :

a) Apport théorique :

Loin de prétendre à l'exactitude, nous avons insisté au niveau de notre travail (Partie I ; chapitre 2) sur le fait que la notion de la performance, ne doit pas être associée de manière directe au courant de la nouvelle gestion publique, en présentant les positions de certains auteurs dont les travaux sont bel et bien antérieurs à l'émergence du « paradigme » de la nouvelle gestion publique, nous avons montré, ou pour le moins espéré montrer, que la notion de performance est ancienne et doit être associée à la présence des finalités, sans pour autant s'arrêter à leur niveau, car ces dernières constituent une condition nécessaire mais pas suffisante.

En plus, notre travail a précisé la nécessité de relativiser la référence à la nouvelle gestion publique en ce sens qu'elle s'appuie sur le néolibéralisme, chose qui nous paraît contradictoire à la nature du secteur public. Ceci étant, il faut préciser que l'intégration de la performance doit toujours être adaptée à la nature de chaque domaine de gestion avant d'être testée.

b) Apport méthodologique :

A ce propos, en plus de la revue de littérature entourant la question, nous avons essayé de mettre en pratique des démarches et des outils différents pour enrichir notre objet de recherche.

Ainsi, au niveau de la deuxième partie, et pour présenter et analyser l'opérationnalisation de la performance dans le secteur public au Maroc, notre choix à porter essentiellement sur :

L'analyse de l'existant en adoptant une démarche pragmatique et positive (diagnostic-recommandations) afin d'aboutir à des propositions, et consistant à :

- faire un état des lieux de la pratique des mesures de performance dans le secteur public ;

- analyser les informations dans l'objectif de recenser les causes du problème de la mauvaise qualité des indicateurs retenus dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats ;
- procéder à un classement des causes suivant le diagramme des causes-effets, et une notation des causes suivant l'outil de notation que représente le cube de Stern, en vue de la détermination de la cause causante ;
- proposer un cadre méthodologique de montage des indicateurs, puisque la cause dominante qui a été relevée consistait en l'absence d'une démarche commune de montage des indicateurs.

c) Apport pratique :

L'apport pratique du travail réside dans l'application du cadre méthodologique proposé pour le montage, à titre illustratif, des indicateurs de performance d'un département ministériel, en l'occurrence le ministère de la Santé.

En outre, nous avons recommandé un cadre conceptuel de l'action publique, faisant ressortir les éléments devant être explicités pour penser le processus d'action. Ce cadre comporte ainsi : Les missions, les objectifs, les programmes de réalisations, les budgets programmes, les effets attendus, les effets atteints, les ressources consommées et les réalisations.

La confrontation de ces éléments de gestion, va permettre après achèvement de l'action de déboucher sur trois critères de mesure et d'évaluation de la performance de l'action que sont :

- l'effectivité des prestations ;
- l'économie des moyens ;
- et l'effectivité des effets.

d) Limites de la recherche :

Comme la rationalité des acteurs est limitée, à son tour tout travail de recherche connaît des limites, et tout chercheur ne doit pas prétendre saisir la réalité. Le chercheur doit dès lors ambitionner contribuer à la production de la connaissance mais en aucun cas la figer, en donnant validité scientifique absolue à ce qu'il avance comme idées. Autrement dit, un travail de recherche doit se baser sur un existant, l'analyser et le critiquer, et admettre par la suite l'appréciation et la critique d'autres chercheurs.

Notre recherche se heurte normalement à des limites, que nous signalons à ce niveau aux lecteurs pour leur faciliter la lecture et l'usage de ce qui est développé tout au long des six chapitres du travail.

Comme première limite, nous notons l'emploi de certaines notions et concepts, dont notamment la notion de performance et la notion de management public, sans leur consacrer de définitions détaillées. En fait, pour ces notions il y a lieu de rappeler que la précision de leurs contours pose problème vu le foisonnement des définitions et explications qu'on leur attribue. Cependant, malgré la réalité complexe de ces deux notions, l'absence d'un essai de définition peut être signalée comme une limite à ce travail.

Une seconde limite concerne l'étendue de la recherche. L'analyse des indicateurs de performance réalisée porte sur une partie du secteur public, représentée par les départements ministériels, donc par des subdivisions de l'Etat comme personne morale de droit public. Même si l'Etat partage beaucoup de similitudes avec les autres personnes morales de droit public, la généralisation des résultats de l'analyse des indicateurs de performance aux établissements publics et/ou collectivités territoriales, reste contestable, puisqu'elle ne se base pas sur une démarche scientifique. La recherche se trouve alors limitée dans sa portée, aux seuls départements ministériels, donc à un type d'action publique et non à l'action publique de manière générale comme précise le titre du travail.

2. Perspectives de la recherche :

En guise de conclusion, on peut dire que le passage à une logique de performance impose toute une série de mesures allant des aspects techniques qui entourent la question (adoption d'un cadre méthodologique pour l'élaboration et le montage des indicateurs), jusqu'aux mesures juridiques nécessaires (nouvelle LOF), en passant par une implication des acteurs de la réforme.

Pour le premier point, l'essentiel du problème peut être résolu par l'adoption d'un cadre référentiel uniforme à appliquer à l'ensemble des départements. Le contenu du texte réservé à la proposition d'un cadre méthodologique de montage des indicateurs, permet d'explicitier le comment de la question du montage des indicateurs chiffrés à partir des programmes d'action à mener (Schéma méthodologique d'élaboration des indicateurs chiffrés, voir partie 2, chapitre 3, section 1). La déclinaison des programmes en objectifs, puis

en variables d'action, le paramétrage des variables et l'élaboration des indicateurs, telles sont les composantes de ce cadre référentiel.

Pour le second point, concernant le cadre juridique, nous devons attendre les années à venir pour assister à ce qui sera fait des nouvelles dispositions relatives à l'intégration de la performance. Ainsi, nous pouvons avancer que pour les chercheurs intéressés par la question de la performance publique, la matière ne manquera certainement pas dans les années à venir.

Enfin, pour le troisième point qui concerne les aspects liés à l'implication, il convient de dire que malgré les colloques et réunions ayant accompagné la réforme des finances publiques, la tâche est loin d'être accomplie. L'impact de ces actions reste, apparemment, insuffisant. Les anomalies recensées dans l'élaboration des indicateurs chiffrés, découlent en grande partie de l'absence d'une culture et d'une vision partagée de la logique de performance.

Bibliographie :

Ouvrages :

Alazard (C.) et Separi (S.), "**Contrôle de gestion**", DECF épreuve 7, édition DUNOD, 2001.

Barilari (A.), Bouvier (M.), "**La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat**", L.G.D.J Lextenso éditions, 3ème éditions, Paris, 2010.

Baron (G.) et Matyjasik (N.), "**L'évaluation des politiques publiques**", (sous la direction), Société française de l'évaluation, l'Harmattan, 2012

Chavagneux (C.) (Présentés par) et Martinache (I.) (Annotés par), "**Vive l'Etat ! Extraits de la richesse des nations**", Alternatives Economiques/Les petits matins, 2012.

Coriat(B.) et Weinstein(O.), "**Les nouvelles théories de l'entreprise**". Librairie Générale Française, 1995.

Crozier (M.), Friedberg (E.), "**L'acteur et le système : Les contraintes de l'action collective**", Editions du Seuil, Paris.

Demeestere (R.), "**Le Contrôle de gestion dans le secteur public**", 2ème édition, LGDJ, Paris, 2005.

Even (L.), Tsanga Tabi (M.) et Verdon (D.), "**Quel référentiel pour l'évaluation de la performance publique ? L'intérêt de l'approche par les valeurs publiques**", In. "**L'évaluation des politiques publiques : Défi d'une société en tension**", Baron G. et Matyjasik N. (Dir.), L'Harmattan, 2012. Paris.

Fayol (H.), "**Administration industrielle et générale**", 1916, Dunod.

Fouquet (A.), "**L'évaluation des politiques publiques ; concepts et enjeux**". In "**Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique ; une perspective internationale**", sous la direction de Trosa (S.), Paris, IGPDE, 2009.

Gallaire (J. M.), "**Les outils de la performance industrielle**", Editions d'organisation, 2008.

Gibert(P.), "**Tableaux de bord pour les organisations publiques**", Dunod, 2009.

Giraud (F.) et al. "**Contrôle de gestion et pilotage de la performance**", Gualino éditeur, Collection Business, 2007.

- Gouldner (A. W.), *"Patterns of industrial bureaucracy"*, Free Press, 1954.
- Hatchuel (A.), *"Les paradoxes du management public"*, In David, A. et al. (Dir.), *"Le service public ? La voie moderne"*, l'Harmattan, Paris, 1995.
- Laufer (R.) et Burlaud (A.), *"Management public, gestion et légitimité"*, Paris, Dalloz, 1980
- Le Moigne, (J.L.), *"La modélisation des systèmes complexes"*, Dunod, 1990.
- Le Moigne, (J.L.), *"Les épistémologies constructivistes"*, Que sais-je, PUF, 1995.
- Lorino (P.), *"Méthodes et pratiques de la performance"*, Editions d'organisation, 2001, Paris.
- Martinet, (A.C.), *"Epistémologies et Sciences de Gestion"*, Coordonné par Martinet (A.C.), Paris, Economica, 1990.
- Merton (R.K.), *"Bureaucratic Structure and Personality"*, Social Theory and Social Structure. Glencoe, IL: Free Press, 1957.
- Moutaouakil (A.), *"Les grands services publics"*, Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement, 1ère édition, 1999.
- Pigé (B.), *"Gouvernance, contrôle et audit des organisations"*, Economica, 2008.
- Santo (V.-M.) et Verrier (P. E.), *"Le management public"*, Paris, PUF, 199).
- Schedler, (K.), *"New Public Management"*. Berne, Haupt, 1995.
- Selznick (P.), *"Leadership in administration : A sociological interpretation"*, University of California Press, 1984.
- Taylor F. W., *"Scientific management"*, Westport, CT, Greenwood, 1911.
- Thiéart, (R.A.) et al. *"Méthodes de recherche en management"*, 2^{ème} édition, Dunod, 2003.
- Usunier, (J.C.), Easterby-Smith, (M.), Thorpe, (R.), *"Introduction à la recherche en gestion"*, Economica, 2^{ème} édition, 2000.
- Verrier (P. E.) et Santos (V. M.), *"Le Management Public"*, PUF, 2007.
- Walliser (B.), *"Qu'est-ce que l'économie"*, In : *"Economie"*, Collection Mention, Eyrolles, Paris, 2008.
- Weber (M.), *"Economie et société ; les catégories de la sociologie/tome 1"*. Agora, 1995.

Articles :

- Behn (R.D.), *"Why measure performance? Different Purposes Require Different Measures"*, Public Administration Review, 2003, Vol. 63 No 5.

Bennani (A.), "**Budget de résultat : quelles perspectives ?**" In Revue Française des Finances Publiques, N° spécial hors série, L.G.D.J. - Lextenso éditions, 2011. Paris.

Bennani (A.), "**Les grands enjeux de la réforme budgétaire**", In "**La réforme des finances publiques au Maroc**", Revue française de finances publiques, n°102, juin 2008, L.G.D.J, Lextenso Edition, p. 90.

Bezes (P.), "**Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management**", Informations sociales, N° 126, 2005.

Bouckaert (G.), "**Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public**", In. "**La gestion par les résultats dans le secteur public**", Revue d'analyse comparée en administration publique, vol. 12 n°3, 2005.

Bourgault (J.), "**Les réformes budgétaires de type managérial : observations chez quelques précurseurs**", Revue française d'administration publique, n°117, 2006.

Bouvier, (M.), "**La réforme des finances publiques au Maroc : performance, responsabilisation, transparence**", In Revue française des finances publiques. N°102-juin 2008. L.G.D.J. Paris.

Bozeman (B.), "**La publicitude normative : comment concilier valeurs publiques et valeurs du marché**", Politiques et management public, Vol.25 n°4, 2007.

Buchanan (J.M.) et Tullock (G.), "**The Calculus of Consent**", Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

Carnis (L.), "**Policy Analysis and Public Choice**", Politiques et management public, Vol. 26/4, 2008.

Coase (R. H.), 1937, "**The nature of the firm, in the nature of the firm, origins, evolution and development**", edited by Williamson (O.E.) et Winter (S.G.), Oxford University Press, 1991.

Emery (Y.), "**La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation**", In. "**La gestion par les résultats dans le secteur public**", Revue d'analyse comparée en administration publique, vol. 12 n°3, 2005.

Fayol (H.), "**L'incapacité industrielle de l'Etat : les PTT**", Revue Politique et Parlementaire, 316, 10 mars, 1921. pp. 365-440 ; republié en ouvrage "**L'incapacité industrielle de l'Etat : Les PTT**", Dunod, Paris.

Gibert (P.), "**Mesure sur mesure**", Politiques et Management Public, Vol. 18 n°4, 2000.

Gibert (P.), "**Un ou quatre managements publics ?**", Politiques et management public, Vol. 26/3, 2008.

Gruening (G.), **"Origin and theoretical basis of New Public Management"**, International Public Management Journal 4, 1–25, Elsevier Science Inc. 2001.

Halachmie (A.), **"Performance Measurement and Government Productivity"**, Work Study, 2002, Vol. 51, Issue 2.

Hood (C.), **"A Public Management for all seasons?"**, Public Administration Vol. 69 Spring 1991.

Hood (C.), **"Public management, the word, the movement, the science"**, In Ferlie, Lynn, Pollit, p. 7-26, 2005.

Lapsley (I.) et Midwinter (A.), **"Moderniser l'Etat : les aspects financiers des programmes reviews au Royaume-Uni"**, Revue Française d'Administration, n°136, ENA, 2010.

Laufer (R.), **"Où est passé le management public ? Incertitude, institutions et risques majeurs"**, Politiques et Management Public, Vol. 26/3, 2008.

Massey (A.), **"Les programmes reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance"**, traduit de l'anglais par Jeannerod D.), Revue Françaises d'administration publique n°136, 2010.

Merrien (F.X.), **"La Nouvelle gestion publique : un concept mythique"**, Lien Social et Politiques, n° 41, 1999.

Moynihan (D.P.), and Ingraham (P.), **"Look for the Silver Lining: when Performance-Based Accountability Systems Work"**, Journal of Public Administration Research and Theory, 2003, Vol. 13, No 4.

Perry (J. L.) et Rainey (H. G.), **"The Public-Private Distinction in Organization Theoty : A Critique and Research Strategy"**, Academy of Management Review, Vol. 13, N°2, Apr., 1988.

Knoepfel (P.) et Varone (F.), **"Mesurer la performance publique : méfions-nous des terribles simplificateurs"**, Politiques et management public, vol. 17 n°2, 1999. P. 128.

Koenig, (G.), **Production de la connaissance et constitution des pratiques organisationnelles**, Revue de Gestion des Ressources Humaines, 9, novembre, 1993.

Ridley (C. E.), Simon (H. A.), **"Measuring Municipal Activities : A Survey of Suggested Criteria for Appraising Administration"**, The International City Managers Association, Chicago, 1943.

Siné (A.), **"Responsabilité politique : de la fin modèle weberien aux nouvelles figures de légitimation de l'action publique"**, Politiques et management public, vol. 19 n°2, 2001.

Stercket(M.) et al. **"Réformes budgétaires dans le secteur public : tendances et défis"**, Revue internationale de politique comparée, 2004/2 - Vol. 11.

Tazi (S.), Adjoint au directeur du budget, chargé de la coordination des structures sectorielles et de synthèse, ministère de l'Economie et des Finances, " **La réforme de la loi organique des finances** ", In " **La réforme des finances publiques au Maroc** ", Revue Française des Finances Publiques, N°102-Juin 2008, L.G.D.J. Lextenso. Paris.

Trosa (S.), " **Grandeur et décadence du mimétisme avec le secteur privé** ", *Politique et management public*, 1993.

Van Reeth (W.), " **The Bearable Lightness of Budgeting. An Explorative Research on the Uneven Implementation of Performance Oriented Budget Reform** ", Leuven, Catholic University Leuven, Department of Political Sciences, 2002.

Thèses et travaux non édités :

Assoual (A.), Harouche (M.), Zaaboul (R.), " **L'amélioration de la qualité des indicateurs de performance retenue dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats** ", Rapport de stage à la direction du budget/Ministère de l'Economie et des Finances, Institut Supérieur d'Administration, Rabat. 2009.

Benzerafa (M.), " **L'universalité d'un outil de gestion en question : Cas de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'Etat** ", Thèse de Doctorat, Université de Paris X – Nanterre, 2007.

Bruyat (C.), " **Création d'entreprise : Contributions épistémologiques et modélisation** ", Thèse pour le doctorat ès Sciences de Gestion, Université Pierre Mendès France de Grenoble, 1993.

Guenoun (M.), " **Le management de la performance publique locale : Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales** ", Thèse de doctorat, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III, 2009.

Etudes, guides, rapports et autres :

Cleveland (H.), " **Public Management Research: The Theory of Practice and vice versa** ", Public Management Research conference, Brookings Institution, Washington, D.C., 1979.

Conférence, Xième Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique, 13-14-15 juin 2001. Ben Aissa (H.), « **Quelle méthodologie de recherche appropriée pour une construction de la recherche en gestion ?** »

Congrès, VII° Congrès de l'Association Française de Science Politique, Lille, septembre, 2002. Saussois (J-M.), " **Partir d'une "commande" : Analyser l'action diffusionniste de l'OCDE dans ses pratiques de Benchmarking et de propagation sur les nouvelles pratiques en matière de management public** ",

Guide " **Principes fondamentaux de l'audit de la performance** ", ISSAI 300, INTOSAI.

OECD, " **Case Studies of Selected OECD Countries : United Kingdom** ", OECD Journal on Budgeting, Paris, 2004, Vol. 4, Issue 3.

OCDE, Schick (A.), "*L'Etat performant : réflexion sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits*", In Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, Vol. 3, n°2, OCDE, 2003.

Piaget (J.), 1970, « **Sciences des Systèmes** », Encyclopédie Universalis, 1995.

Kaplan (R.), "*Overcoming the barriers to balanced scorecard use in the public sector*", in balanced scorecard report, 2000.

Rapport au Gouvernement Septembre 2005 sur « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances », Lambert (A.), Migaud (D.).

Rapport « Indicateurs chiffrés » accompagnant le PLF 2009, ministère des finances.

Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publiques, PLF 2013, Ministère de l'Economie et des Finances, Royaume du Maroc.

Textes juridiques :

Dahir n° 1.15.62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances. B.O n° 6370 du 1^{er} ramadan 1436 (18 juillet 2015), version en français.

Dahir n°1.15.85 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°113.14 relative aux communes. B.O 6380 du 6 Chaoual 1436 (23 juillet 2015), version en arabe.

Dahir n°1.15.84 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°112.14 relative aux préfectures et provinces. B.O. n°6380 du 6 Chaoual 1436 (23 juillet 2015), version en arabe.

Dahir n°1.15.83 du 20 Ramadan 1436 (7 juillet 2015) promulguant la loi organique n° 111.14 relative aux régions, B.O 6380 du 6 Chaoual 1436 (23 juillet 2015), version en arabe.

Dahir n°1-12-20 du 27 chaabane 1433 (17 juillet 2012) portant promulgation de la loi organique n°02-12 relative à la nomination aux fonctions supérieures en application des dispositions des articles 49 et 92 de la constitution, B.O n°6070 du 13 ramadan 1433 (2-8-2012), version en français.

Dahir n°1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution. B.O n°5964 bis du 28 chaabane 1432 (30 juillet 2011), version en arabe.

Dahir n° 1-11-173 du 24 Hija 1432 (21 novembre 2011) portant promulgation de la loi organique n° 59-11 relative à l'élection des membres des conseils des collectivités territoriales. B.O n° 6066 du 29 Chaabane 1433 (19-7-2012), version en français.

Dahir n°1-03-195 du 16 ramadan 1424 (11 novembre 2003) portant promulgation de la loi n°69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes, B.O n°5170 du 23 chaoual 1424 (18 décembre 2003), version en français.

Dahir n°1-02-269 du 25 Rajeb 1423(3 octobre 2002) portant promulgation de la loi 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales. B.O n° 5058 du 16 ramadan 1423 (21-11-2002), version en arabe. Abrogée.

Dahir n° 1-02-297 du 25 Rajeb 1423 (3 octobre 2002) promulguant la loi 78-00 portant charte communale, B.O n° 5058 du 16 Ramadan 1423 (21-11-2002), version en arabe. Abrogée.

Dahir n°1-97-84 du 23 Kaada 1417 relatif à l'organisation de la région (2 avril 1997) portant promulgation de la loi 47. B.O n° 4470 du 3 avril 1997, version en français.

Dahir n°1-96-157 du 23 jourmada al oula 1417 (7 octobre 1996) portant promulgation du texte de la révision constitutionnelle. B.O n°4420 du 26 jourmada al oula 1417 (10 octobre 1996), version en arabe.

Dahir n°1-63-273 du 22 rebia II 1383 (12 septembre 1963) relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et de leurs assemblées, B.O n°2655 du 13 septembre 1963, version en français.

Décret n° 2.15.426 relatif à l'élaboration et l'exécution des lois de finances. B.O n° 6378 du 29 ramadan 1436 (16 juillet 2015), version en arabe.

Décret n°2.15.40 du 1^{er}Joumada I 1436 (20 février 2015) fixant le nombre des régions, leurs dénominations, leurs chefs-lieux ainsi que les préfectures et provinces qui les composent. B.O. n°6340 du 14Joumada I 1436 (5 mars 2015), version en français.

Décret n°2-15-426 du 28 Ramadan 1436 (15 juillet 2015) relatif à l'élaboration et l'exécution des lois de finances. B.O. n°6378 du 29 Ramadan 1436 (16 juillet 2015), version en français.

Décret n°2-12-412 du 24 Kaada 1433 (11 octobre 2012) pris pour l'application des articles 4 et 5 de la loi organique n°02-12 concernant la procédure de nomination aux fonctions supérieures dont la nomination fait l'objet de délibération en conseil de gouvernement, B.O n°6092 du 2 hija 1433 (18 octobre 2012), version en français.

Décret n°2-07-1235 du 5 Kaada 1429 (4 novembre 2008) relatif au contrôle des dépenses de l'Etat, B.O. n°5684, 21Kaada 1429 (20-11-2008), version en français.

L'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, France.

Sites Web indicatifs :

fr.issai.org

laws-lois.justice.gc.ca

www.economie.gouv.fr

www.finances.gov.ma

www.senat.fr

www.service-public.fr

www.sgg.gov.ma

Liste des figures :

Figure 1 : Raisonnement inductif/raisonnement déductif

Figure 2 : Figure 2 : Structure de la thèse

Figure 3 : Modèle d'activité, adapté de Lorino (2001).

Figure 4 : Fonction de production publique, adapté de Gibert (2000).

Figure 5 : Néo-libéralisme, Taylorisme et New Public Management

Figure 6 : Le triangle de la performance

Figure 7 : Le modèle Inputs-Outputs-Outcomes

Figure 8 : Mesure de la performance dans le secteur public : cadre analytique

Figure 9 : Les différents niveaux de résultats de l'action publique selon Schedler

Figure 10 : Etapes du cycle d'évaluation des performances (cas Royaume-Uni)

Figure 11 : Répartition des crédits par missions, programmes et actions.

Figure 12 : Types des collectivités territoriales au Maroc

Figure 13 : Etapes de préparation des CDMT.

Figure 14 : Diagramme de causes-effets (ou d'ISHIKAWA)

Figure 15 : Schéma méthodologique d'élaboration des indicateurs

Figure 16 : Exemple d'application du schéma méthodologique d'élaboration des indicateurs

Figure 17 : Etapes d'élaboration des indicateurs chiffrés

Figure 18 : Cadre conceptuel de l'action publique

Figure 19 : Cadre conceptuel de l'action publique et critères d'évaluation de sa performance

Liste des tableaux :

Tableau 1 : Les trois dimensions d'influence sur la recherche dans le couple positiviste/constructiviste [Croom(1999)].

Tableau 2 : Hypothèses de recherche.

Tableau 3: Points caractéristiques du secteur public.

Tableau 4 : Conséquences du particularisme du secteur public sur l'intégration de la performance.

Tableau 5 : Soubassements théoriques du NPM.

Tableau 6 : Principes généraux de l'audit de la performance.

Tableau 7 : Expérience des Etats-Unis en matière d'opérationnalisation de la performance.

Tableau 8 : Chronologie des mesures entreprises pour l'opérationnalisation de la performance ; cas du Canada.

Tableau 9 : Expérience du Canada en matière d'opérationnalisation de la performance.

Tableau 10 : Chronologie des mesures entreprises pour l'opérationnalisation de la performance ; cas de l'Angleterre.

Tableau 11 : Genèse de la loi organique sur les lois de finances.

Tableau 12 : Mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances.

Tableau 13 : Récapitulatif des techniques et pratiques adoptés dans le cadre de l'opérationnalisation de la performance.

Tableau 14 : Les régions du Maroc.

Tableau 15 : Nombre De Préfectures et De Provinces, de communes urbaines et de communes rurales par région.

Tableau 16 : Axes de performance ayant fait l'objet d'une disposition au niveau de la nouvelle loi organique des finances.

Tableau 17 : Illustration de la duplication des indicateurs au sein d'un même paragraphe.

Tableau 18 : Illustration de la présence des indicateurs non synthétiques.

Tableau 19 : Illustration de la présence des indicateurs non pertinents.

Tableau 20 : Illustration n°1 de la présence des indicateurs incommodes.

Tableau 21 : Illustration n°2 de la présence des indicateurs incommodes.

Tableau 2 : Relation causes-effets des éléments de la problématique.

Tableau 23 : Cube de STERN.

Tableau 24 : Définitions et exemples des différentes composantes du schéma méthodologique.

Tableau 25 : Tableau de bord.

Tableau 26 : Application du cadre méthodologique d'élaboration des indicateurs chiffrés dans le cadre de l'application de l'article 17bis actuel : Ministère de la Santé (Budget d'investissement des services centraux).

Tableau 27 : Application du cadre méthodologique d'élaboration des indicateurs chiffrés dans le cadre de l'application de l'article 17bis actuel : Ministère de la Santé (Budget d'investissement des régions).

Tableau 28 : Application du schéma méthodologique pour élaborer les indicateurs du Ministère de la Santé.

Liste des graphes :

Graphe 1 : Répartition du nombre d'indicateurs par département et par type de budget.

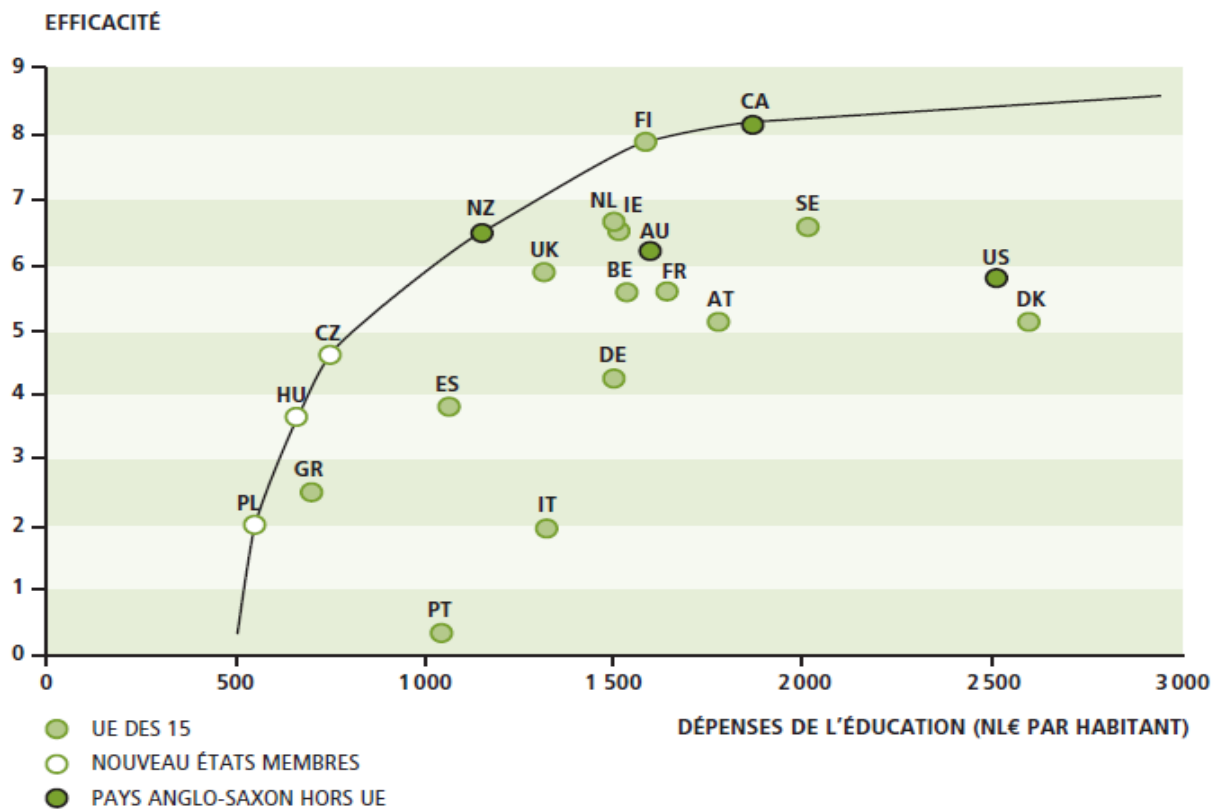
Graphe 2 : Répartition du nombre d'indicateurs par département pour le budget de fonctionnement.

Graphe 3 : Répartition du nombre d'indicateurs par département pour le budget d'investissement.

Graphe 4 : Nombre d'indicateurs chiffrés relatifs au budget d'investissement du Ministère des Finances fournis par le département et élaborés en utilisant le schéma méthodologique.

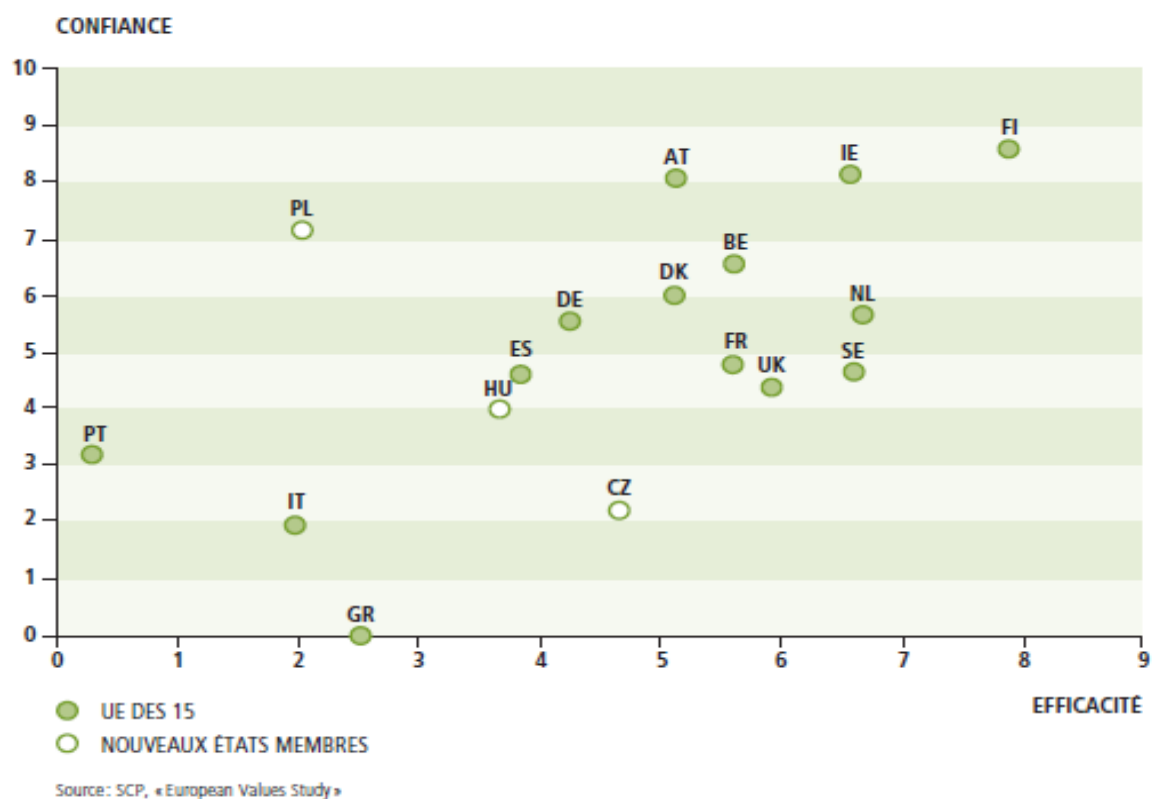
Annexes :

Annexe 1 : Rapport coûts/efficacité de l'éducation (vers 2000) ;

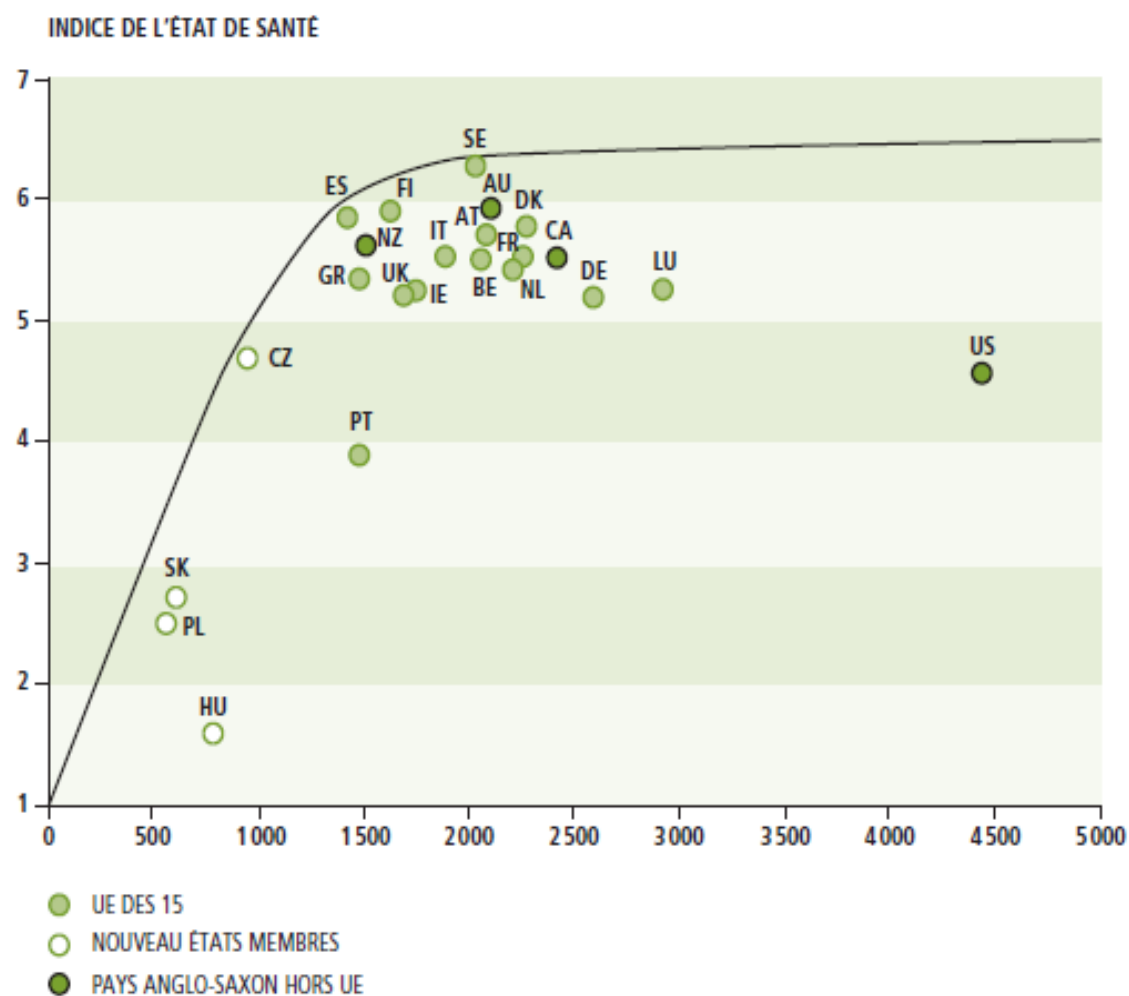


Source : SCP, Eurostat, OCDE

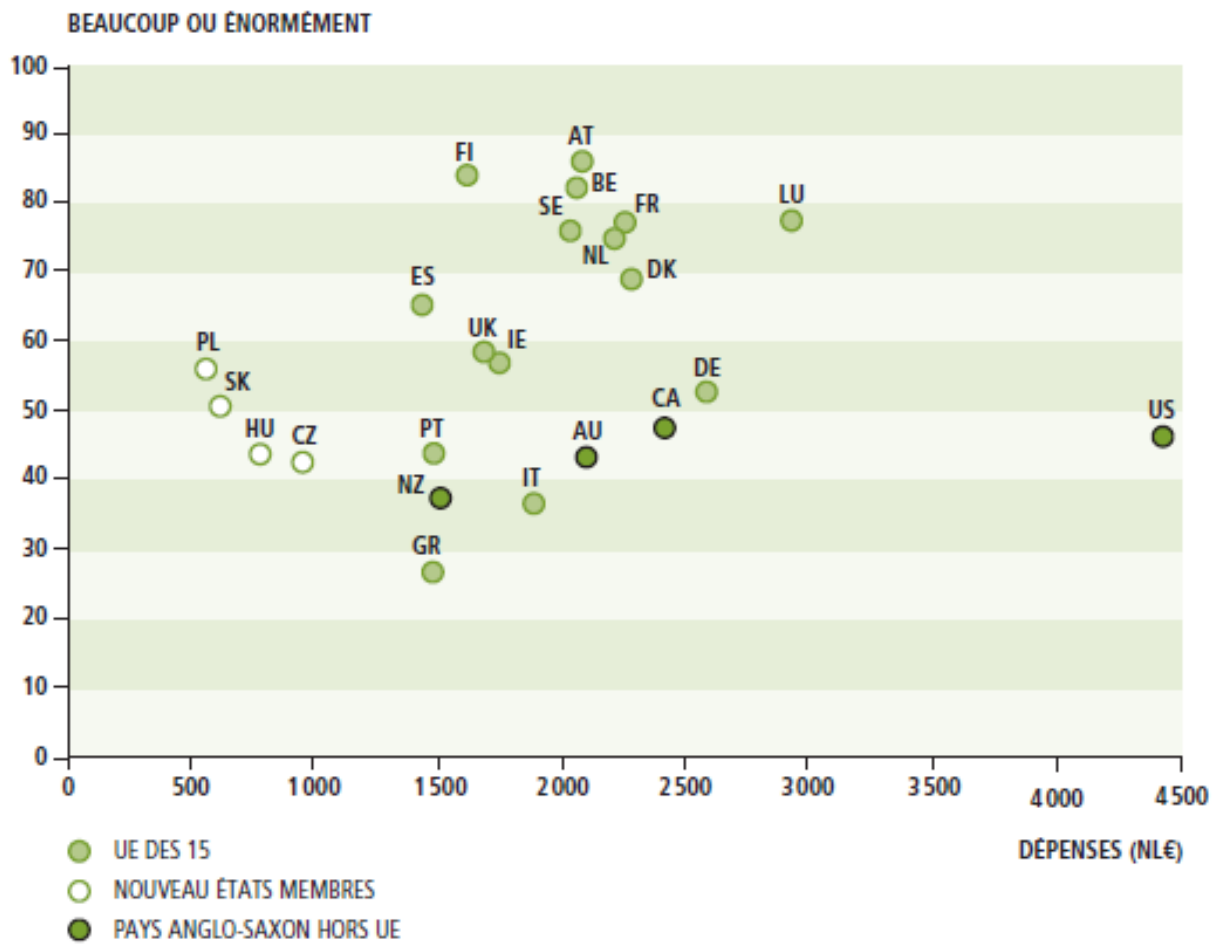
Annexe 2 : Education confiance et efficacité (vers 2000) ;



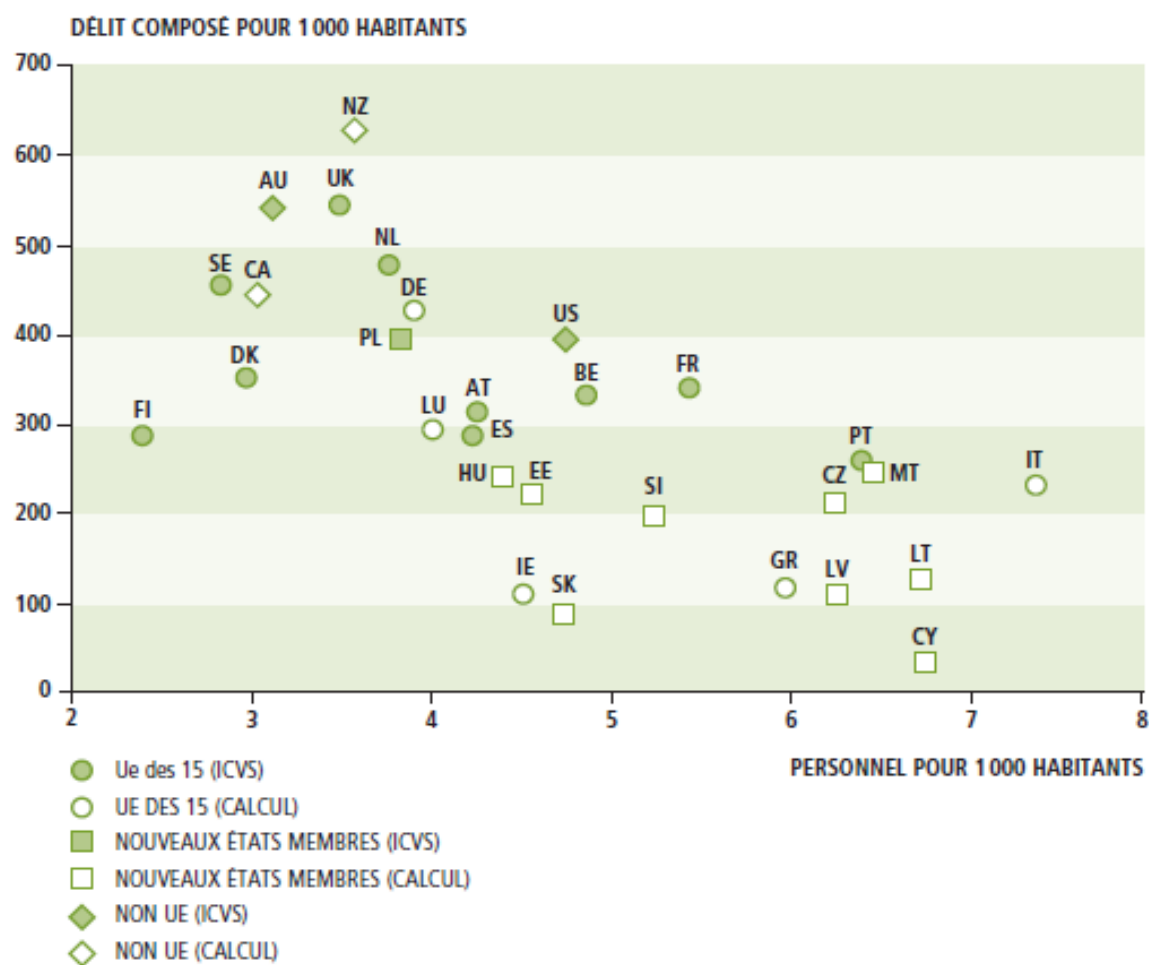
Annexe 3 : Rapport coûts/efficacité des soins de santé (2001) ;



Annexe 4 : Confiance dans le secteur de la santé par rapport aux dépenses (2000) ;

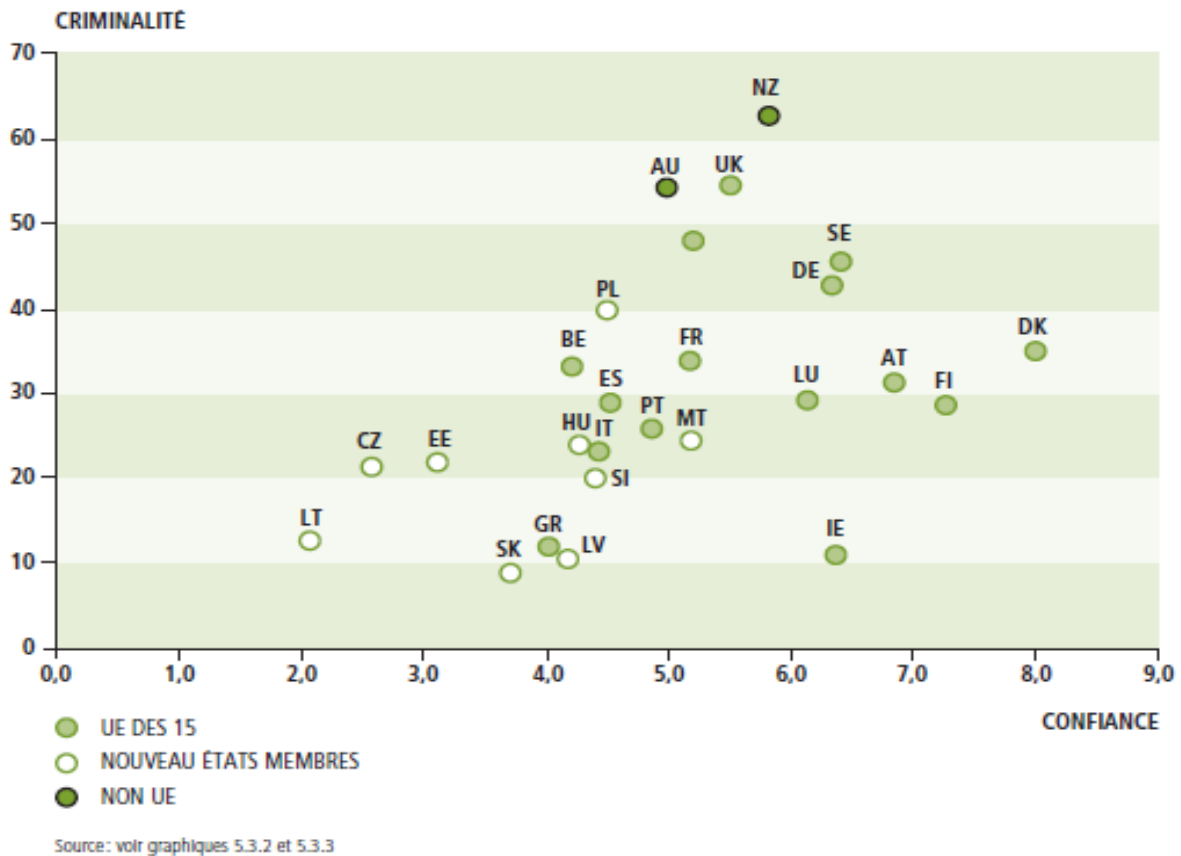


Annexe 5 : Diagramme de dispersion délits contre coûts du système judiciaire ;

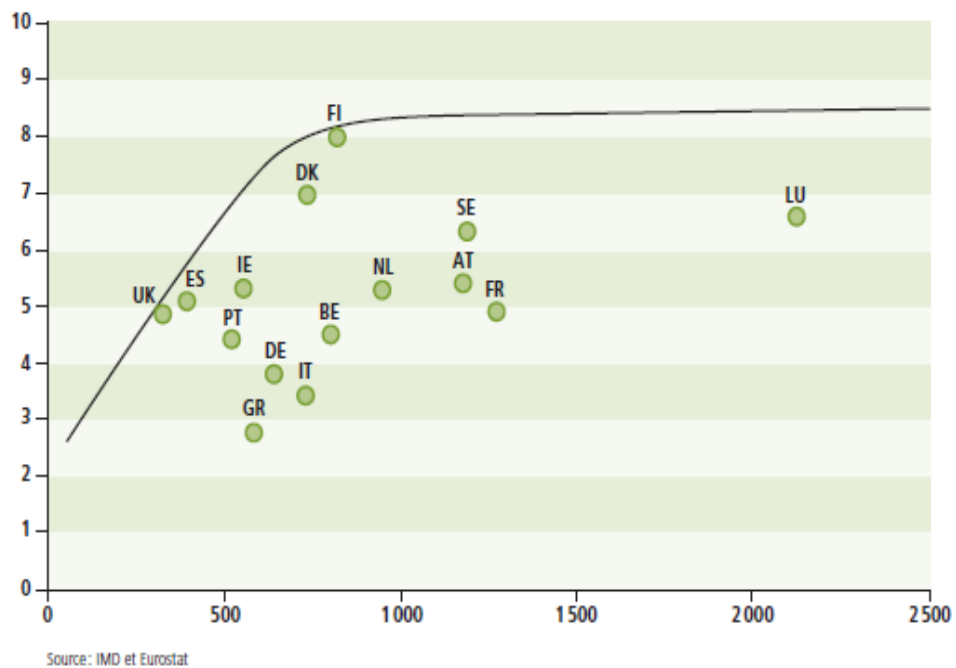


Source : Sources nationales remaniées par le Ministère de la Justice : International Crime Victimization Survey (Enquête Internationale sur les victimes de la criminalité) : European Sourcebook 2003 (remanié par SCP)

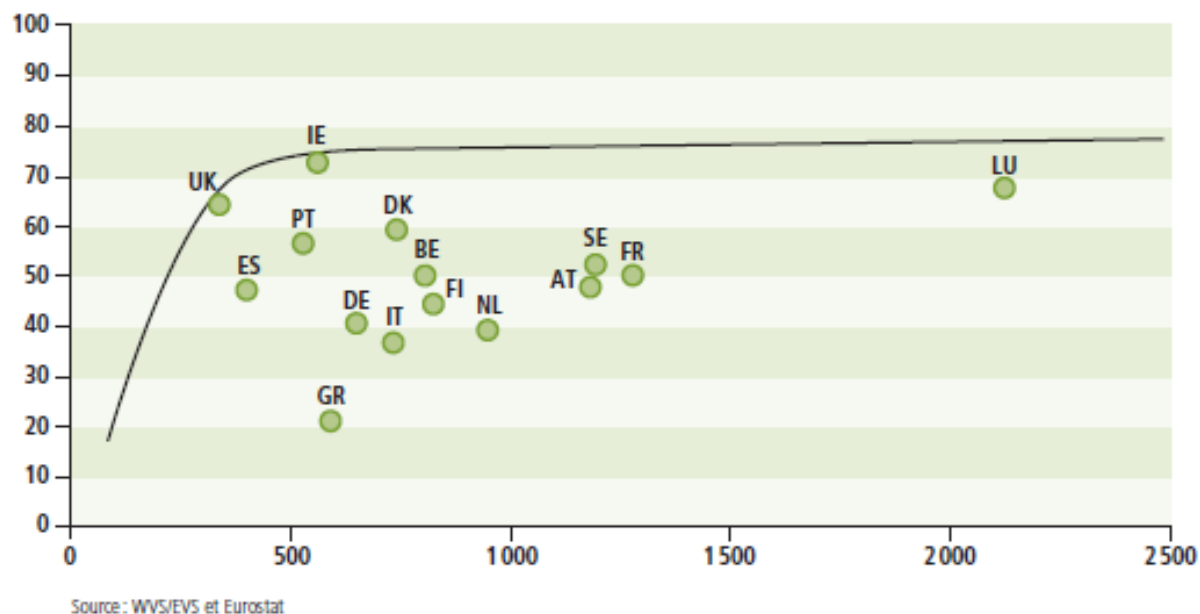
Annexe 6 : Police et justice : criminalité et confiance ;



Annexe 7 : Qualité subjective des pouvoirs publics (2003) et dépenses par habitant en services publics généraux (2001, NL€) ;



Annexe 8 : Confiance dans l'administration (2000) et dépenses en services publics généraux par habitant (2001, NL€).



Annexe 9 : TOFT (Tableau des Opérations Financières du Trésor)

Annexe I.1. Agrégats des finances publiques (Présentation à titre illustratif)						
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Réal.	Réal.	Projections			
RECETTES ET DONCS						
Recettes fiscales						
Impôts directs						
Impôts indirects						
Droits de douane						
Enregistrement et timbre						
Cotisations sociales						
Dons						
Reçus d'autres administrations publiques						
courants						
en capital						
Autres dons						
courants						
en capital						
Autres recettes						
Recettes de propriété						
Intérêts						
Recettes CST et SEGMA						
Autres recettes (n.c.a.)						
DEPENSES ET PRETS MOINS RECOUVREMENTS						
DEPENSES COURANTES						
Biens et services						
Personnel						
Cotisations sociales						
Autres biens et services						
Intérêts de la dette						
Intérieure						
Extérieure						
Dons courants						
Prestations sociales						
Autres dépenses						
Subventions à la consommation						
CST et SEGMA						
SOLDE COURANT						
INVESTISSEMENT						
Dont dons en capital aux EPA						
PRETS MOINS RECOUVREMENTS						
DEFICIT (-)/EXCEDENT GLOBAL (+)						
FINANCEMENT INTERIEUR						
Bancaire						
Non-bancaire						
FINANCEMENT EXTERIEUR						
Tirages						
Amortissements						
PIB						
Déficit/PIB						
Déficit hors privatisation/PIB						

Annexe 10 : CDMT sectoriel

Ministère:

Liste des projets/programmes par domaine (1)

Unité: MDH	Avant 07	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Après 2012	Coût total	Budget (2)	Référence budgétaire		
	Réalizations			Budget	Projections					Chap.	Art.	\$	
Domaine 1:													
Projets/Programmes en cours													
Projet/Programme:													
Dépenses d'investissement													
Charges récurrentes													
Projet/Programme:													
Dépenses d'investissement													
Charges récurrentes													
Etc.													
Projets/Programmes nouveaux													
Projet/Programme:													
Dépenses d'investissement													
Charges récurrentes													
Projet/Programme:													
Dépenses d'investissement													
Charges récurrentes													
Etc.													
Sous total domaine 1													
Dépenses d'investissement													
Charges récurrentes													
Domaine 2:													
Etc.													

- (1) Les projets d'un coût total > 100 MDH (par exemple) sont systématiquement individualisés
 Les projets d'un coût total inférieur peuvent être regroupés en projets de nature similaire
 (2) Budget général, CST ou SEGMA

Ministère:

Domaine:

Unité: MDH	2007	2008	2009	2010				2011				2012			
	Réalisations		budget	Ligne de référence (a)	Économies (b)	Mesures nouvelles (c)	Projections révisées (d)=a-b+c	Ligne de référence (a')	Économies (b')	Mesures nouvelles (c')	Projections révisées (d')=a'-b'+c'	Ligne de référence (a'')	Économies (b'')	Mesures nouvelles (c'')	Projections révisées (d'')=a''-b''+c''
Dépenses				Coût en 2010 des activités inscrites dans le budget 2009				Coût en 2011 des activités inscrites dans le budget 2009				Coût en 2012 des activités inscrites dans le budget 2009			
Dépenses courantes															
-Personnel															
-Biens et services															
-Subventions et transferts (2)															
Dépenses d'investissement (2)															
Ressources															
-Budget général															
-Recettes propres des CST															
-Recettes propres des SEGMA															
Répartition institutionnelle des dépenses				Coût en 2010 des activités inscrites dans le budget 2009				Coût en 2011 des activités inscrites dans le budget 2009				Coût en 2012 des activités inscrites dans le budget 2009			
-Budget général (2)															
-CST (2)															
-SEGMA															

- (1) Budget de l'Etat: Budget général, CST et SEGMA
 (2) Hors transferts du budget général aux CST et SEGMA et des CST au budget général

CDMT ministériel 2010-2012

Unité: MDH			2007	2008	2009	2010	2011	2012
			Réalizations		budget	Projections		
Total	Dépenses	Dépenses courantes						
		- Personnel						
		- Biens et services						
		- Subventions et transferts						
	Dépenses d'investissement (1)							
	Ressources	Budget général (2)						
Recettes propres des SEGMA								
Recettes propres des CST								
Budget Général	Dépenses	Dépenses courantes						
		- Personnel						
		- Biens et services						
		-Subventions et transferts (3)						
		Dépenses d'investissement (3)						
	Transfert aux CST							
Transfert aux SEGMA								
CST	Dépenses	Dépenses courantes						
		- Personnel						
		- Biens et services						
		- Subventions et transferts (4)						
	Dépenses d'investissement							
	Ressources	Transfert du budget général						
Recettes propres des CST								
SEGMA	Dépenses	Dépenses courantes						
		-Personnel						
		-Biens et services						
		-Subventions et transferts						
	Dépenses d'investissement							

(1) Hors transferts du budget général au profit des CST et des SEGMA ou des CST vers le budget général.

(2) Egal au total des dépenses du budget général y compris les transferts aux SEGMA et CST mais non compris les transferts provenant des CST.

(3) Hors transferts du budget général au profit des CST et des SEGMA.

(4) Non compris les transferts au profit du budget général.

CDMT 2010-2012 (1)

MINISTERE.....						
Unité: MDH						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Réalizations		Budget	Projections		
Dépenses						
Dépenses courantes						
Personnel						
Biens et services						
Subventions, transferts						
Dépenses d'investissement (2)						
Ressources						
Budget général						
Recettes propres des CST						
Recettes propres des SEGMA						
Répartition institutionnelle des dépenses						
Budget général (2)						
CST (2)						
SEGMA						
Effectifs (en milliers)						
Dépenses en % du PIB (3)						

(1) Budget de l'Etat: Budget général, CST et SEGMA.

(2) Hors transferts du Budget Général aux CST et SEGMA et des CST au Budget Général.

(3) Le PIB doit être le même que celui utilisé au niveau de la situation des opérations financières des administrations publiques.

Annexe 11: CDMT global

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Réalisations	Budget	Projections			
Recettes						
-Recettes fiscales et douanières						
-Autres recettes du budget de l'Etat						
-Dons						
-Recettes affectées						
Dépenses totales						
▪ Education Nationale, Enseignement Supérieur, Formation des cadres et recherche scientifique						
-Personnel						
-Autre fonctionnement						
-Investissement						
▪ Santé						
-Personnel						
-Autre fonctionnement						
-Investissement						
▪ Économie et Finances						
-Personnel						
-Autre fonctionnement						
-Investissement						
▪ Agriculture et Pêche maritime						
-Personnel						
-Autre fonctionnement						
-Investissement						
▪ Etc.						
▪ Autres dépenses du Budget de l'Etat						
-Charges de la dette						
-Charges de compensation						
-Autres dépenses						
Déficit						

Annexe 12 : plan d'élaboration des CDMT sectoriel

I. La stratégie sectorielle et gestion du secteur

1. La situation du secteur et les objectifs-clefs

- Présenter en quelques phrases le secteur et rappeler les objectifs clefs des documents stratégiques et du Plan.
- Indiquer quels sont les documents stratégiques ou de programmation à long terme disponibles.

2. Politiques mises en œuvre et mesures clefs

- Survol des politiques mises en œuvre ces dernières années par grand domaine du CDMT ; Réalisations et difficultés rencontrées.
- Propositions de mesures de politique économique et/ou sociale

3. La gestion du secteur

- Les difficultés
- Proposition de mesure d'amélioration de la gestion

4. L'évolution récente des dépenses publiques

- Présenter l'évolution récente des dépenses publiques: (i) par nature; et (ii) par domaine du CDMT.
- Commenter les points saillants.
- Commenter la cohérence entre la composition de la dépense et les objectifs.

II. La programmation des dépenses au cours de la période du CDMT

1. Les domaines du CDMT et les responsabilités

- Présentation des domaines du CDMT et les responsabilités dans la mise en œuvre du CDMT. Indiquer le rôle des SEGMA et des autres organismes autonomes, ainsi que les opérations de contractualisation.

2. Le CDMT

- Présentation du CDMT du ministère par domaine et nature
- Commenter les inflexions apportées dans la composition de la dépense du ministère. Indiquer éventuellement les actions nouvelles et les économies.

Tableaux. Mettre ici les tableaux (annexe 1, guide CDMT).

III. Les domaines

Par domaine du CDMT, présenter une fiche domaine avec un tableau des dépenses et ressources. Voir la fiche domaine ci-dessous

1. Domaine 1: administration générale

Voir fiche domaine (Annexe II, guide CDMT).

2. Domaine 2:

Voir fiche domaine (Annexe II, guide CDMT).

3. Domaine 3:

Voir fiche domaine (Annexe II, guide CDMT).

Etc...

IV. Annexes

A déterminer selon les secteurs.

Par exemple:

- Tableaux de coût des projets d'investissements en individualisant les projets supérieurs à un montant donné (par exemple 100 millions de dirhams).
- Projection triennale par article du budget hors personnel pour donner un support à la contractualisation des services déconcentrés.
- Projections sur trois ans des dépenses par paragraphe du budget

Tableau sur les bourses et effectifs d'étudiants.

Annexe 13 : Circulaire n°483/E du 28/02/2002 du Ministre de l'Economie, des Finances, de la Privatisation et du Tourisme

28 février 2002

Royaume du Maroc



Département de l'économie, des finances et de la privatisation

Circulaire n° 483/E

Traduction non officielle

A

**MADAME ET MESSIEURS LES MINISTRES
ET SECRETAIRES D'ETAT**

Objet : Application de l'article 17 bis du décret n° 2.98.401 du 26 avril 1999 relatif à la préparation et à l'exécution des lois de finances tel qu'il a été modifié et complété.

J'ai l'honneur de vous informer que le décret n° 2.01.2676 du 15 chaoual 1422 (31/12/2001) modifiant et complétant le décret n° 2.98.401 du 26 avril 1999 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances notamment l'article 17 bis a été publié au bulletin Officiel n° 4965 daté du 31 décembre 2001. De même, la circulaire de Monsieur le Premier Ministre n°12/2001 du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration a été signée.

En application de ces nouvelles dispositions, la présente circulaire a pour objet de préciser les modalités pratiques de virements de crédits entre lignes budgétaires d'un même paragraphe des chapitres de Matériel et Dépenses Diverses et d'Investissement du budget général et des budgets des services gérés de manière autonome ainsi que des comptes spéciaux du Trésor.

Ces dispositions tendent à simplifier les procédures de gestion budgétaire et à assurer plus de souplesse dans l'utilisation des crédits en permettant aux services concernés, le cas échéant, de

procéder au redéploiement des crédits entre lignes budgétaires d'un même paragraphe et ce, sans l'intervention préalable du ministère chargé des finances.

Cette souplesse dans l'utilisation des crédits constitue la première étape de mise en œuvre de la globalisation des crédits et permet l'élargissement des compétences des services ordonnateurs et le passage progressif dans le domaine de la gestion budgétaire de la logique des moyens à la logique des résultats.

En vue de bénéficier des dispositions susvisées, l'ordonnateur doit respecter la procédure suivante :

- *Réaménagement de la morasse budgétaire en vue d'aboutir à des paragraphes homogènes correspondant à l'exécution d'un programme, d'un projet identifié ou d'une action spécifique.*
- *Définition d'indicateurs d'objectifs chiffrés permettant d'établir un lien entre les crédits alloués à une action, un programme ou un projet et les résultats attendus de l'utilisation des crédits et de procéder à l'évaluation des résultats au regard des objectifs tracés.*
- *Proposition au ministre chargé des finances de prendre l'arrêté prévu par l'article 17 bis mentionné dans le décret susvisé en vue d'autoriser les ordonnateurs et les sous-ordonnateurs à modifier, par décision, les dotations des lignes d'un même paragraphe à l'intérieur des chapitres du budget général, des budgets des services gérés de manière autonome relatifs aux dépenses de matériel et dépenses diverses et aux dépenses d'investissement, et des comptes spéciaux du Trésor. Cet arrêté fixe également les natures de dépenses dont la modification des dotations y afférentes reste soumise aux dispositions de l'article 17 du même décret.*

Conformément à ce qui précède, les administrations peuvent présenter une demande pour bénéficier de ces nouvelles dispositions au cours de l'année budgétaire actuelle à condition de déterminer des indicateurs chiffrés correspondant à l'objet de chacun des paragraphes dotés du budget considéré (chapitres du matériel et dépenses diverses et d'investissement du budget général et des budgets des services gérés de manière autonome ainsi que des comptes spéciaux du Trésor) et établissant un lien entre les crédits alloués et les résultats attendus de leur utilisation. Ces indicateurs, selon la nature et la spécificité de l'objet du paragraphe considéré, peuvent être des pourcentages, des unités ou des nombres. A chaque paragraphe et selon les cas, un ou plusieurs indicateurs peuvent être associés.

(La suite est tronquée)

...

Le ministre de l'Economie, des Finances,
Dela Privatisation et du Tourisme

Signé : Fathallah OUALALOU

Annexe 14 : Arrêté d'adhésion à la globalisation des crédits relatif au ministère de la Santé

Royaume du Maroc
Ministère de l'Economie, des Finances
de la Privatisation et du Tourisme

Arrêté

**Le Ministre de l'Economie, des Finances,
de la Privatisation et du Tourisme**

Vu le décret n° 2-98-401 du 9 moharrem 1420 (26 avril 1999) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances tel qu'il a été modifié et complété par le décret n° 2-01-2676 du 15 Choual 1422 (31 Décembre 2001) notamment son article 17 bis.

Sur proposition du Ministre de la Santé,

Arrête

Article 1 : En application des dispositions de l'article 17 bis du décret visé ci-dessus, l'ordonnateur et les sous-ordonnateurs du budget du Ministère de la Santé sont autorisés à opérer, par décision, des virements entre les lignes d'un même paragraphe concernant le compte d'affectation spéciale 3.1.12.01 : « Fonds Spécial de la Pharmacie Centrale », les chapitres 1.2.2.0.12 (Dépenses d'Investissement) et 1.2.1.2.12 (Matériel et Dépenses Diverses) ainsi que les budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome.

Article 2 : Sur la base des indicateurs d'objectifs chiffrés, annexés ci-après, cette autorisation prend effet à compter de la date du 1^{er} juillet 2002.

Article 3 : Cette autorisation ne s'applique pas aux dépenses portant sur les natures suivantes :

- Rémunération du personnel occasionnel
- Taxes et redevances de télécommunications ;
- Redevances d'eau ;
- Redevances d'électricité ;
- Indemnités de déplacement ;
- indemnités kilométriques ;
- Frais de transport du personnel à l'étranger ;
- Achat de véhicules utilitaires ;
- Achat de véhicules de tourisme ;
- Achat de carburant et lubrifiants au niveau des chapitres 1.2.1.2.12 (matériel et dépenses diverses) et 1.2.2.0.12 (dépenses d'investissement).

Article 4 : L'ordonnateur est tenu de transmettre au ministère de l'économie, des finances, de la privatisation et du tourisme (direction du budget) un état récapitulatif retraçant l'ensemble des virements effectués par lui et ses sous-ordonnateurs dans les 20 jours suivant la fin de chaque semestre.

Article 5 : En application des dispositions de l'article 17 bis du décret visé ci-dessus, le ministère de la santé est tenu de transmettre au ministère de l'économie, des finances, de la privatisation et du tourisme, annuellement et au plus tard avant le 30 avril de chaque année, le rapport d'évaluation de la réalisation des indicateurs par rapport aux dépenses réalisées au titre de l'année précédente.

Rabat, le : 14 JUIN 2002

Le ministre de l'économie,
des finances, de la privatisation
et du tourisme

10 JUIN 2002

Le Ministre de l'Economie, des Finances,
de la Privatisation et du Tourisme

Signé : Fathallah OUALALOU

Le ministre de la santé

Le Ministre de la Santé

Signé : Hani EL KHYARI



Annexe 15 : Tableau chronologique d'adhésion des différents départements à la globalisation des crédits

N° d'ordre	Départements ministériels	Type de budget	Date d'effet
1	Santé	Matériel + Investissement	01/07/2002
2	Haut Commissariat au Plan	Matériel + Investissement	10/07/2003
3	Economie et Finances	Investissement	11/08/2003
4	Pêches Maritimes	Investissement	01/10/2003
5	Agriculture	Investissement	01/01/2004
6	Affaires Etrangères et Coopération	Matériel + Investissement	03/08/2004
7	Artisanat	Investissement	01/01/2005
8	Equipement	Investissement	01/01/2005
9	Transport	Investissement	01/01/2005
10	Affaires Economiques et Générales	Matériel + Investissement	01/01/2005
11	Nouvelles technologies	Matériel + Investissement	01/01/2005
12	Habitat	Investissement	01/01/2005
13	Eaux et Forêts et Lutte contre la Désertification	Investissement	01/01/2005
14	Département Chargé de l'Eau	Investissement	01/01/2005
15	Intérieur	Matériel + Investissement	01/06/2005
16	Energie et Mines	Investissement	21/03/2006
17	Justice	Matériel + Investissement	01/01/2007
18	Education Nationale	Matériel + Investissement	01/01/2007
19	Enseignement Supérieur, Formation des Cadres et recherche Scientifique	Matériel + Investissement	01/01/2007
20	Commerce, Industrie	Matériel + Investissement	01/01/2007
21	Culture	Matériel + Investissement	01/01/2007
22	Urbanisme	Investissement	01/01/2007
23	Modernisation des Secteurs Publics	Matériel + Investissement	01/01/2007
24	Aménagement du Territoire	Matériel + Investissement	01/01/2007
25	Environnement	Matériel + Investissement	01/01/2007
26	Développement Social, Famille et Solidarité	Matériel + Investissement	01/01/2007
27	Famille, Enfance et Personnes Handicapées	Matériel + Investissement	01/01/2007

28	Tourisme	Investissement	01/07/2007
29	Jeunesse	Matériel + Investissement	02/07/2007
31	Emploi	Matériel + Investissement	02/07/2007
32	Alphabétisation et Education Non Formelle	Matériel + Investissement	02/07/2007
33	Sport	Matériel + Investissement	20/07/2007
34	Habous et Affaires Islamiques	Matériel + Investissement	01/09/2007
35	Formation Professionnelle	Matériel + Investissement	03/09/2007
36	Haut Commissariat aux Anciens Résistants	Matériel + Investissement	01/08/2009
37	Commerce Extérieur	Investissement	01/08/2009

Annexe 16 : Répartition des indicateurs chiffrés et des paragraphes dotés de crédits par type de budget (année budgétaire 2009)

Code	Les différents départements	Nombre d'indicateurs/ Nombre de paragraphes dotés de crédits		Total
		Budget de fonctionnement	Budget d'investissement	
06	Ministère de la Justice	68/06	12/08	80/14
07	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération	12/05	8/06	20/11
08	Ministère de l'Intérieur	22/13	34/10	56/23
11	Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique	22/66	112/92	134/158
12	Ministère de la Santé	620/88	563/97	1183/185
13	Ministère de l'Economie et des Finances	-	54/53	54/53
14	Ministère du Tourisme et de l'Artisanat	-	184/71	184/71
17	Ministère de l'Equipeement et des Transports	-	46/36	46/36
20	Ministère de l'Agriculture et de la Pêche Maritime	-	453/234	453/234
21	Ministère de la Jeunesse et des Sports	24/16	127/78	151/94
23	Ministère des Habous et des Affaires Islamiques	52/34	286/27	338/61
24	Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé des Affaires Economiques et Générales	50/03	15/05	65/08
27	Ministère de l'Energie, des Mines, de l'Eau et de l'Environnement	-	194/96	194/96

28	Ministère de l'Industrie, du Commerce et des Nouvelles Technologies	69/13	134/26	203/39
29	Ministère de la Culture	29/20	29/19	58/39
30	Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace	04/40	114/92	118/132
31	Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle	18/12	99/27	117/39
33	Ministère délégué auprès du premier ministre chargé de la Modernisation des Secteurs Publics	10/06	16/06	26/12
42	Haut Commissariat au Plan	11/05	96/25	107/30
45	Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la Désertification	-	158/81	158/81
48	Ministère du Développement Social, de la Famille et de la Solidarité	41/06	156/08	197/14
51	Délégation Générale à l'Administration Pénitentiaire et à la Réinsertion	06/04	03/05	09/09
Total		1058/337	2893/1102	3951/1439

Annexe 17 : Fiche méthode Hishikawa

Objectif

Classer par famille les causes d'un effet observé.

Enjeux

Rechercher les causes d'un effet.

Structurer la vision des causes d'un effet.

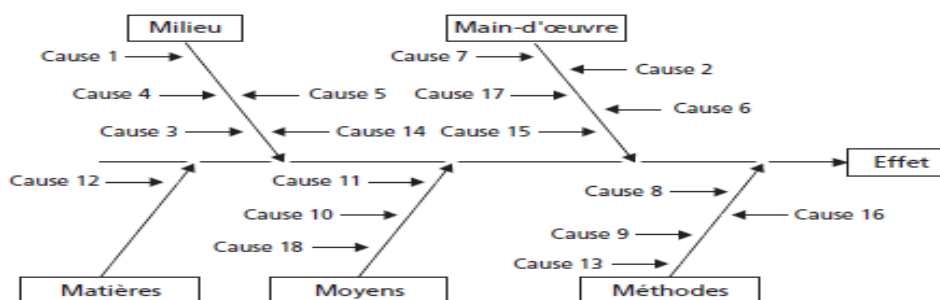
Faciliter la recherche de solutions.

Etc.

Principe

Le diagramme causes/effet (appelé aussi diagramme d'Hishikawa ou arête de poisson) se pratique en groupe de travail.

Il consiste à classer par famille les causes susceptibles d'être à l'origine d'un problème afin de rechercher des solutions pertinentes.

**Étapes de mise en application****Préparation**

Choisir l'effet sur lequel le groupe souhaite travailler.

Application

Tracer une flèche horizontale.

Noter l'effet au bout de la pointe de la flèche.

Définir les familles des causes. Par exemple, les 5M :

- main-d'œuvre;
- méthodes;
- milieu;
- moyens;
- matières.

Tracer pour chacune des familles de causes une flèche qui rejoint le corps de la flèche horizontale.

Rechercher les causes qui sont à l'origine de l'effet :

- brainstorming;
- 5 pourquoi?

Classer les causes identifiées dans le diagramme.

Valorisation et suivi

Poursuivre le travail de groupe afin d'identifier parmi toutes les causes listées et classées celles qui semblent être les plus importantes.

Principaux acteurs

Production : ×

Maintenance : ×

Méthodes : ×

Qualité : ×

Logistique : ×

Études : ×

Gestion : ×

Méthodes et outils associés

– Méthode de résolution de problèmes

– Brainstorming

– Vote pondéré

– 5 pourquoi

– Feuille de relevés

***T**able des matières*

Remerciements	III
Résumé-Mots clefs	IV
Sommaire	V
Liste des abréviations	VII
INTRODUCTION	2
I. Présentation du contexte de la recherche.	3
II. Objet de la problématique ; de quoi s'agit-il ?	5
a. L'action publique :	5
b. La notion de performance :	6
c. La nécessité d'évaluer la performance de l'action publique :	6
d. La mesure de la performance :	7
e. Les critères de mesure de la performance :	7
III. Objectif du travail : pourquoi traiter la question de l'évaluation et la mesure de la performance dans le secteur public.	8
IV. Positionnement épistémologique de la recherche.	13
1. Positivisme vs constructivisme.	14
1.1. Le paradigme positiviste :	15
1.2. Le paradigme constructiviste :	16
2. Le positionnement épistémologique de la recherche.	20
 Première partie : La performance dans le secteur public ; état, évolution de la notion et voies d'intégration	 25
 Chapitre 1 : Caractérisation du secteur public	 27
Section 1. Particularisme du secteur public	29
1.1 Compétences imprécises et hétérogènes et dualité de la fonction de production publique	29
1.1.1 Compétences imprécises et hétérogènes	29
1.1.2 Dualité de la fonction de production publique	30
1.2 Rationalité politique et stratégie des organisations publiques	32
1.2.1 La prédominance de la rationalité politique	32
1.2.2 L'absence de la concurrence	33
1.3 Poids de l'utilisateur et production publique	33
1.4 Rendement et contrôle résiduels	34
Section 2. Conséquences du particularisme du secteur public sur la recherche de la performance de l'action publique	38
2.1 Sur le plan stratégique : une vision instrumentale et ponctuelle de l'action publique ; ou la conséquence de l'interférence du politique dans la gestion publique	38

***T**able des matières*

2.2 Sur le plan de l'opérationnalisation de l'action publique : l'humain écarté de la dynamique de performance	40
2.3 Sur le plan du contrôle des réalisations : la prééminence des discours	43
Chapitre 2 : Evolution de la performance public	48
Section.1 Evolution de la notion de performance dans la pensée économique ; essaie de repérage des origines d'une notion	50
1.1 Adam Smith : Etat et marché comme bases de la performance	50
1.2 Weber, Taylor et Fayol : de la performance de l'Etat et du marché à la performance de l'organisation ; Organisation du travail et bureaucratie comme gage de la performance	52
1.3 Remise en cause du modèle de la bureaucratie et montée de l'orientation vers la mesure	57
1.4 La nouvelle gestion publique et la performance	62
1.4.1 Le New Public Management et la référence au néolibéralisme	65
1.4.2 La nouvelle gestion publique : de la performance à l'audit de la performance	68
1.4.3 Les conséquences pratiques de l'influence du New Public Management	74
Section 2. Les modèles de mesures de la performance	78
2.1 Le modèle Efficacité Efficience Economie	79
2.2 Les modèles Inputs-Outputs-Outcomes	82
2.2.1 Cadre d'analyse présenté par Bouckaert	83
2.2.2 Le cadre d'analyse de Schedler	86
Chapitre 3 : Expériences d'intégration de la performance dans le secteur public ; cas des pays réformateurs	90
Section 1 : L'expérience nord-américaine	92
1.1 Intégration de la performance dans le secteur public aux Etats-Unis d'Amérique	92
1.1.1 L'implication du parlement au centre de la réforme	92
1.1.2 Indicateurs de mesure et rapports de performance	93
1.2 Intégration de la performance dans le secteur public au Canada	97
1.2.1 L'orientation du processus budgétaire vers les résultats et le renforcement du rôle du parlement en matière budgétaire	97
1.2.2 La nécessaire mise à niveau du parlement pour assumer son nouveau rôle	99
Section 2. L'expérience anglaise	101
2.1 L'introduction de la mesure comme moyen d'évaluation	101
2.2 Capitalisation des expériences et prise en compte du citoyen pour réussir la réforme	104
Section 3. L'expérience française	107
3.1 Amélioration de la transparence budgétaire	110

***T**able des matières*

3.1.1 La LOLF, une nouvelle unité de spécialisation ; programme	110
3.1.2 La LOLF, une nouvelle unité de vote ; la mission	112
3.2 Responsabilisation des acteurs	113
3.3 Le renforcement du rôle du parlement en matière des finances publiques	114

Deuxième partie : L'intégration de la performance dans le secteur public au Maroc	121
--	------------

Chapitre 1 : Secteur public et intégration de la performance au Maroc	125
--	------------

Section 1. Aperçu sur le secteur public au Maroc	127
--	-----

1.1 Les collectivités territoriales	127
-------------------------------------	-----

1.1.1 Le niveau régional	128
--------------------------	-----

1.1.2 Le niveau préfectoral et provincial	132
---	-----

1.1.3 Le niveau communal	133
--------------------------	-----

1.2 Les établissements publics	134
--------------------------------	-----

1.3 L'Etat	137
------------	-----

Section 2. Réformes budgétaires et intégration de la performance	140
--	-----

2.1 Le cadre global et les objectifs de la réforme	140
--	-----

2.1.1 Le Cadre de la réforme	141
------------------------------	-----

2.1.2 Les objectifs de la réforme : responsabilisation des acteurs et transparence	142
--	-----

2.2 Les principaux axes de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats	143
---	-----

2.2.1 L'introduction du cadre de dépense à moyen terme ; CDMT	143
---	-----

2.2.2 L'allègement du contrôle a priori des dépenses et l'introduction de la technique de globalisation des crédits	145
---	-----

2.3 La réforme de la loi organique des finances et performance	149
--	-----

2.3.1 La refonte de l'architecture du budget et la consolidation de la dimension pluriannuelle	150
--	-----

2.3.2 L'introduction de la certification des comptes, de l'audit de la performance et du rapport de performance	152
---	-----

Chapitre 2 : Etat des lieux des mesures de performances retenues dans le cadre de la globalisation des crédits	157
---	------------

Section 1. Problèmes de la multiplicité des indicateurs	159
---	-----

1.1 Nombres élevés d'indicateurs	159
----------------------------------	-----

1.2 Duplication des indicateurs	162
---------------------------------	-----

1.3. Indicateurs non synthétiques	163
-----------------------------------	-----

Section 2. Problèmes de non qualité des indicateurs	164
---	-----

2.1 Indicateurs non pertinents	164
--------------------------------	-----

***T**able des matières*

2.2 Manque d'adéquation entre le libellé de l'indicateur et celui du paragraphe	166
2.3 Disparité de regroupement des paragraphes entre les régions	167
Section 3. Analyse des anomalies inhérentes à l'élaboration des indicateurs chiffrés actuels	168
3.1 Synthèse des anomalies relevées	168
3.2 Catégorisation des causes et détermination de la cause dominante	169
 Chapitre 3 : Pistes d'amélioration et enjeux de l'intégration de la performance dans le secteur public	 173
Section 1. L'amélioration de la qualité des indicateurs de mesure	176
1.1 Présentation du schéma méthodologique d'élaboration des indicateurs chiffrés	176
1.2 Application du schéma méthodologique d'élaboration des indicateurs chiffrés	183
1.2.1 Application du schéma méthodologique entre les lignes de la nomenclature budgétaire	183
1.2.2 Application du schéma méthodologique en dépassant le niveau des lignes budgétaires	191
Section 2. Les conditions nécessaires pour la mise sur pied d'un dispositif de performance	197
2.1 La nécessaire adoption d'un cadre conceptuel pour l'action publique	199
2.2 Le financement de l'action publique : structure du budget et exécution du budget	203
2.3 Les critères de mesure de la performance de l'action publique : la nécessité d'approcher l'évaluation par les valeurs publiques	206
 CONCLUSION	 214
1. Résultats de la recherche :	216
a) Apport théorique :	216
b) Apport méthodologique :	216
c) Apport pratique :	217
d) Limites de la recherche :	217
2. Perspectives de la recherche :	218
 Bibliographie	 220
Liste des figures	227
Liste des tableaux	228
Liste des graphes	230
Annexes	231
Table des matières	251

