

# **Les indicateurs de performance à la lumière de la Loi Organique Relative aux Lois de Finances : Cas des départements ministériels marocains**

## **Performance Indicators in Light of the Organic Law Relating to the Laws of Finance: Case of Moroccan Ministerial Departments**

**Yassine ACHENCHABE**

Doctorant, FSJES Suissi, Université Mohamed V de Rabat.

Laboratoire de Recherche en Compétitivité économique et performance managériale

**Mohammed AKAABOUNE**

PES, FSJES Suissi, Université Mohamed V de Rabat

Laboratoire de Recherche en Compétitivité économique et performance managériale

**Résumé :**

La modernisation du secteur public marocain a commencé dès les années 2000 avec l'adoption des pratiques de la gestion axée sur les résultats. Après plusieurs années d'expérimentation, La loi Organique Relative aux Lois de Finances a vu le jour en 2015, et a instauré une nouvelle démarche préconisant l'utilisation des indicateurs de performance pour rendre compte des résultats atteints. Notre étude cherche à explorer ces indicateurs en se focalisant sur les facteurs explicatifs de leur choix, et ce à travers l'analyse de 422 indicateurs établis par un échantillon de 12 départements ministériels pour l'année budgétaire 2016. Les résultats montrent que le nombre d'indicateurs augmente corrélativement à la taille du département, et leur type dépend fortement de la nature du secteur d'activité. Par contre, des efforts restent à déployer pour améliorer la qualité de ces indicateurs et leur pertinence vis-à-vis des programmes et des objectifs établis.

**Mots-clés :** Indicateurs de performance, Mesure de la Performance, Nouveau Management Public, Secteur Public, Loi Organique de Lois de Finances

**Abstract :**

The modernization of Morocco's public sector began in the 2000s with the adoption of results-based management practices. After several years of experimentation, the Organic Law relating to Financial Law introduced in 2015 a new approach advocating the use of performance indicators to report on the results achieved. Our study seeks to explore these indicators by focusing on the explanatory factors of their choice through the analysis of 422 indicators established by a sample of 12 ministerial departments for the 2016 budget year. The results show that the number of indicators correlatively increase with the size of the department, and their type strongly depends on the nature of the sector of activity. On the other hand, efforts still need to improve the quality of these indicators and their relevance to established programs and objectives.

**Keywords :** New Public Management, Performance Measurement, Performance indicators, Public Sector, Organic Law Relating to the Laws of Finance.

## Introduction

A partir des années 1970, les théoriciens et les praticiens ont identifié le besoin de réinventer l'administration publique, pour passer d'un système de bureaucratie excessive à un système plus souple et flexible, capable d'offrir des services de qualité avec le moindre coût. Ainsi, les recherches théoriques en management public se sont focalisées sur l'adaptation des principes managériaux du secteur privé aux entités publiques. Cela a donné naissance au courant du New Public Management (NPM) qui propose des instruments pour le contrôle et le pilotage de l'action publique, en privilégiant l'atteinte des résultats, la réduction des coûts et l'allocation des ressources aux actions les plus efficaces tout en responsabilisant les gestionnaires (Hood, 1991). Les principes de ce courant ont été à l'origine des réformes de l'administration publique entreprises dans de nombreux pays, parmi lesquels la France et le Maroc qui ont réformé en profondeur leur Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOF) pour l'orienter vers la démarche de la performance et la gestion axée sur les résultats.

Face aux nouvelles dispositions instaurées par la LOF au Maroc, les départements ministériels ont été invités à élaborer des programmes budgétaires auxquels sont associés des objectifs et des indicateurs de performance, d'où l'intérêt de notre étude qui cherche à explorer les particularités de ce nouveau exercice entaché de contraintes et de difficultés.

La revue de la littérature révèle la rareté des études ayant traité les aspects liés à la LOF marocaine. Néanmoins, quelques auteurs français (Benzerafa Alilat & Gibert, 2015 ; Eyraud, 2006 ; Brunetiere, 2006 ; Galdemar, Gilles, & Simon, 2012) ont essayé d'approcher les différents aspects liés aux objectifs et indicateurs élaborés dans le cadre des projets annuels de performance, en analysant parfois leur évolution à travers le temps, ou encore leur qualité et leur pertinence, et plusieurs critiques ont été soulevées dans ce sens.

Notre étude vise à explorer ces indicateurs dans le contexte marocain, ce qui nous mène à poser la question suivante : Quels sont les facteurs explicatifs du choix du nombre et du type d'indicateurs par les départements ministériels ?

Nous allons essayer de répondre à ce questionnement sur la base de l'analyse d'un échantillon représentatif des départements préfigurateurs de la LOF au titre de l'année budgétaire 2016.

Pour ce faire, nous allons présenter dans un premier lieu la particularité de la LOF adoptée par le Maroc, en décrivant les principales dispositions qu'elle a apporté, puis nous allons traiter l'aspect particulier des indicateurs de performance et leur typologie. Dans un second lieu, nous allons présenter les hypothèses de notre travail ainsi que la méthodologie utilisée.

Ensuite, nous allons présenter les principaux résultats obtenus et nous allons les discuter en les mettant en relief avec les études antérieures.

## **1. Revue de littérature**

### **1.1. La Loi Organique relative aux Lois de Finance**

Le courant du New Public Management a été à l'origine d'un ensemble de réformes de l'administration publique qui ont touché un grand nombre de pays occidentaux. Parmi ces pays, les Etats-Unis où la Loi sur la performance et les résultats du gouvernement « The Government Performance and Results Act » a été adoptée par le gouvernement fédéral en 1993. Celle-ci exige à ce que tous les organismes étatiques soient impliqués dans la planification stratégique, l'établissement des objectifs et la mesure de la performance.

Plusieurs autres pays ont suivi cette tendance en se basant sur la mesure de la performance qui a joué un rôle important dans les réformes entreprises dans le secteur public (Sterck & Bouckaert, 2003). C'est le cas notamment de la France qui a adopté en 2001 la Loi Organique relative aux Lois de Finance. Celle-ci a introduit une sorte de budgétisation axée sur les résultats. En effet, cette LOF française a introduit une démarche de mesure de la performance se basant sur deux documents essentiels, le premier est le projet annuel de performance (PAP) qui retrace les objectifs à réaliser, puis le rapport annuel de performance (RAP) qui inclut les réalisations et l'explication des écarts par rapport aux prévisions. La même démarche de mesure de la performance est ainsi adoptée dans un ensemble de pays francophones dont le Maroc et la Tunisie.

Au Maroc, on assiste à une adoption des mêmes pratiques de la mesure de la performance qui ont été appliquées dans les pays occidentaux. En effet, dès 2001, une vaste réforme budgétaire fut lancée pour moderniser l'administration publique. Cette réforme budgétaire consiste à formaliser un nouveau cadre de gestion publique qui passe d'une culture de moyens à une culture de résultats et qui tend vers la recherche de la performance dans la dépense publique.

Dans ce sens, Bennani (2008), ancien directeur du Budget au Ministère de finances, affirme que la réforme budgétaire adoptée par le Maroc s'inspire des meilleures pratiques en matière de performance budgétaire, et vise à instaurer une nouvelle culture de dépense publique axée sur la logique des résultats et de la recherche de la performance. Il affirme également qu'à fin 2007, 32 départements ont adhéré au dispositif de globalisation des crédits, et un recueil des indicateurs de performance est établi annuellement et accompagne les projets de budgets sectoriels transmis au Parlement.

Cela constitue une rupture avec ce qu'a qualifié El Arafi (2006) de routines et de rituels ayant conduit à « institutionnaliser une culture d'orienter le système de gestion des finances de l'Etat vers les seuls intrants (moyens) ». Ainsi, les nouvelles dispositions qui ont été appliquées depuis 2001 ont permis de donner un nouvel élan à la réforme de l'Etat et ses institutions. Néanmoins, tous les composants de la réforme n'ont pu être menés à bout vu les contraintes réglementaires, juridiques ou encore culturelles liés à l'administration publique. Une réforme de la loi organique de loi de finances (LOF) s'est avérée donc nécessaire pour continuer les réformes en cours et les approfondir.

La réflexion sur la nouvelle loi organique de loi de finance a commencé dès 2008 et s'est concrétisée avec l'élaboration d'un premier projet de loi en 2011 en collaboration avec les experts de l'Union Européenne, s'en suit une large actualisation suite à l'adoption de la nouvelle constitution qui a consacré les principes de transparence et de bonne gouvernance.

Avec l'adoption de la LOF en 2015, une nouvelle impulsion est donnée à cette vaste réforme budgétaire consacrant la démarche de performance. En effet, la LOF est basée sur trois axes de réforme, le renforcement de la gestion de la performance publique, le renforcement des règles et principes financiers et approfondissement de la transparence des finances publiques, et enfin l'accroissement du rôle du parlement dans le débat budgétaire et de son contrôle sur les finances publiques (MEF, 2015). L'application des nouvelles dispositions est étalée sur plusieurs années à partir de 2015, et plusieurs départements ministériels préfigurateurs ont expérimenté ces dispositions.

Le premier axe de réforme nous intéresse beaucoup plus puisqu'il traite la démarche de performance, celle-ci est définie comme étant un dispositif de pilotage des administrations pour l'atteinte des résultats prévus, elle vise à renforcer la transparence, améliorer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique et la qualité de service rendu aux citoyens, et vise également à accroître la responsabilisation des gestionnaires (MEF, 2015b).

Sur la base de cette définition, nous pouvons tirer plusieurs dispositions de la LOF en relation avec cette démarche, d'abord la programmation budgétaire triennale qui trouve sa référence dans les articles 3, 5, 47 et 48 de la LOF. Les lois de finances sont ainsi élaborées par référence à la budgétisation triennale glissante, qui donne une meilleure visibilité quant à la gestion des programmes et au suivi de la performance des politiques publiques.

La LOF a également instauré la structuration du budget en programmes budgétaires présentés dans les projets de performance annuels (Art 39 de la LOF). Chaque programme est identifié par sa stratégie, ses objectifs et indicateurs de performance, et se compose de projets ou

actions dont les crédits alloués correspondent à une politique publique bien définie. Les programmes sont ministériels et sont gérés par un responsable de programme qui assure la gestion et la coordination des actions au sein du même programme, et assure également le suivi de la réalisation de ses objectifs.

La mise en place de cette nouvelle démarche de performance suppose donc pour chaque département ministériel de fixer une stratégie générale sur plusieurs années. Pour mettre en œuvre cette stratégie, le budget du ministère est structuré sous forme d'un ensemble limité de programmes, et à l'intérieur de chaque programme se trouve des actions et des projets où les crédits budgétaires sont alloués. Une stratégie est également définie pour chaque programme avec des objectifs de performance à atteindre. Pour cela, chaque objectif est mesuré à travers des indicateurs de performance traitant l'une des trois dimensions définies par la LOF : l'efficacité socio-économique, l'efficience de la gestion et la qualité du service rendu aux citoyens.

L'ensemble de ces programmes et leurs composants sont regroupés dans un document appelé le projet de performance annuel qui est présenté avec le projet de budget du département ministériel lors des discussions sur le projet de loi de finance au parlement. Le compte rendu des réalisations est présenté sous forme d'un rapport de performance présenté avec la loi de règlement.

Pour imprégner ces nouvelles pratiques dans les administrations publiques marocaines, le Ministère de l'Economie et des Finances qui pilote cette réforme, a opté pour une démarche progressive qui prévoit plusieurs phases de préfiguration, chacune avec un nombre limité de départements afin de pouvoir tester les axes relatifs à la structuration des budgets autour des programmes et la démarche de performance et à l'élaboration des projets de performance.

Pour l'année budgétaire 2017, tous les départements ministériels ont été invités à expérimenter le volet performance de la réforme pour la dernière fois avant son entrée en vigueur officielle en 2018. Cela a poussé tous ces départements à élaborer leurs programmes budgétaires, fixer des objectifs à réaliser et des indicateurs de performance auxquels sont fixées des cibles à atteindre.

Le choix et l'élaboration de ces indicateurs reste l'une des tâches les plus difficiles pour les départements ministériels vu les contraintes liées à la collecte d'information et le choix même du type d'indicateurs à mettre en avant.

## 1.2. Les indicateurs de performance

Plusieurs auteurs (D. Chalmers, 2008) ont défini les indicateurs de performance comme des mesures permettant de donner des informations, des statistiques, et des comparaisons, durant le temps, et fournissent des informations sur le degré de réalisation des objectifs. Ils doivent être mesurables et clairement définis de la même façon durant plusieurs années afin de permettre la comparaison. (Whittington-Jones, 2005)

Ils sont décrits par leurs fonction (ce qu'ils mesurent), la méthode leur élaboration (formule et données), leur qualité (la mesure dans laquelle ils peuvent être utilisés dans le temps), et leurs limites d'utilisation (ce qu'ils ne mesurent pas ou mal) (Delorme & Chatelain, 2011)

Généralement, pour qu'un indicateur soit considéré comme étant bon, il doit bien représenter la réalisation de l'objectif auquel il est associé, et qu'il soit robuste face aux limites liées à la disponibilité ou la nature des données. (Propper, 2003), les indicateurs de performance peuvent être classifiés comme étant quantitatifs ou qualitatifs (D. Chalmers, 2008; Delorme & Chatelain, 2011) :

Indicateurs quantitatifs :

- Indicateurs d'input : reflètent les ressources humaines, financières et physiques déployées pour mettre en œuvre un programme et ses activités ;
- Indicateurs d'outputs : reflètent la quantité des produits ou services générés ;
- Indicateurs d'impact : reflètent l'impact à long terme du programme.

Indicateurs qualitatifs :

- Indicateurs de résultats : se réfèrent aux effets directs, à court terme et reflètent la qualité des programmes, activités ou services ;
- Indicateurs de processus : incluent les moyens utilisés pour livrer les programmes, activités ou services ;
- Indicateurs d'impact : décrivent la réalisation de l'objectif stratégique.

Dans des définitions plus axées sur le secteur public, la gestion de la performance se présente de plus en plus par rapport à la notion de qualité de service au client, laquelle donne du sens aux actions et aux décisions (A. Daabaji, 2018). Nous trouvons la même définition et la même classification de la typologie suggérée pour les indicateurs dans le guide de performance pour le PLF 2015 en France (2015), et dans le guide de performance au Maroc (MEF, 2015a). En

effet, les indicateurs de performance doivent se situer dans l'une des trois dimensions suivantes :

- L'efficacité socio-économique du point de vue du citoyen qui traduit l'impact attendu de l'action de l'Etat sur l'environnement économique et social dans lequel vit le citoyen ;
- L'efficacité de la gestion du point de vue du contribuable qui demande à ce que les moyens employés soit optimisés pour réaliser le plus de résultats possibles ;
- La qualité du service rendu du point de vue de l'utilisateur qui cherche à bénéficier d'un service de qualité avec le moindre coût.

## 2. Hypothèses de travail et méthodologie

L'objectif de notre recherche est d'explorer les caractéristiques et la structure des indicateurs de performance inclus dans les projets de performance ministériels et de porter une appréciation sur leur qualité et leur pertinence. En effet, malgré l'entrée en vigueur récente des dispositions de la LOF impulsant l'élaboration des indicateurs de performance, il est essentiel de connaître les tendances générales concernant le choix de ces indicateurs, leurs nombre et leur typologie et la lier avec les caractéristiques des départements ministériels. Sur cette base nous pouvons formuler les deux hypothèses suivantes :

**Hypothèse n°1 :** Le nombre d'indicateurs adoptés par les départements ministériels est influencé par la taille du département et son secteur d'activité.

**Hypothèse n°2 :** Le choix du type d'indicateurs est influencé par taille du département et son secteur d'activité.

La méthode de recueil des données utilisée dans cette étude s'appuie sur l'analyse des projets de performance élaborés par les départements ministériels et présentés au parlement à l'occasion de la discussion du projet de loi de finance.

Cette analyse a permis de constituer une base de données de programmes, d'objectifs et d'indicateurs établis par un échantillon de départements ministériels marocains au titre de l'année budgétaire 2016.



Cet échantillon est constitué de 12 départements ministériels parmi 16 ayant été invités par circulaire<sup>1</sup> du chef du gouvernement à établir leur projet de performance, et ce au titre de la 3ème vague de préfiguration des dispositions de la nouvelle LOF pour l'année budgétaire 2016. Le choix de cet échantillon s'est fait d'une manière arbitraire en tenant en compte la disponibilité des données.

Une fois la base de données de programmes, d'objectifs et d'indicateurs établie pour chacun de ces douze départements, un ensemble de variables explicatives a été retenu.

Ainsi, nous avons opté pour trois facteurs principaux qui peuvent expliquer le choix du nombre d'indicateurs et leur type. Le 1er facteur est la taille du département, mesuré par trois variables : le budget<sup>2</sup> du département, le nombre de fonctionnaires et le nombre de directions centrales. Le 2e facteur est le secteur d'activité mesuré par la variable type du secteur d'activité, la classification<sup>3</sup> retenue nous a permis d'avoir quatre modalités de cette variable : le secteur d'activité social, économie et infrastructure, défense et affaires étrangères, et enfin l'environnement.

Après avoir renseigné les valeurs et les modalités de ces variables qui caractérisent notre échantillon de département, nous avons identifié puis renseigné les variables explicatives relatives aux programmes et objectifs. Il s'agit des variables nombre de programmes et nombre d'objectifs.

Enfin, pour les variables à expliquer, il s'agit dans un premier temps du choix des indicateurs mesuré par la variable nombre des indicateurs, puis en deuxième temps le type des indicateurs mesuré par plusieurs variables selon les types de ces indicateurs.

En effet, la classification pour laquelle nous avons opté se base sur deux typologies, une typologie basée sur la chaîne de résultats, ce qui nous a permis d'avoir trois variables : nombre d'indicateurs de moyens, d'activités, puis de résultats (résultats à court, moyen et long terme), et une deuxième classification préconisée par la LOF (MEF, 2015c) et qui nous a permis de classer les indicateurs selon les types qualité de service, efficacité de la gestion et enfin l'efficacité socio-économique.

---

<sup>1</sup> Circulaire du Chef du Gouvernement n° 4/2015 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, en date du 18 juin 2015.

<sup>2</sup> Il s'agit de la part du budget inscrite dans le budget général de l'Etat, il n'inclut donc pas les crédits budgétaires qui peuvent provenir des comptes spéciaux de trésor gérés par ces départements ministériels.

<sup>3</sup> La classification retenue est basée sur la typologie commune des ministères ([https://en.wikipedia.org/wiki/Category:Ministries\\_by\\_portfolio](https://en.wikipedia.org/wiki/Category:Ministries_by_portfolio))

Afin de classer les indicateurs selon ces deux typologies, nous avons procédé par double évaluation de chaque indicateur par deux experts, l'un étant praticien de la mesure de la performance au sein d'un département, et l'autre chercheur en sciences de gestion, lorsque leur évaluation diverge, une troisième évaluation est faite par un troisième expert pour trancher.

Cette analyse a permis de compléter la base de données et de renseigner toutes les variables pour chaque département de l'échantillon à l'aide du logiciel SPSS.

Pour analyser ces données, nous avons opté dans un premier temps pour l'approche descriptive en se servant des statistiques descriptives afin d'analyser les principaux résultats obtenus après la classification des indicateurs. Dans un second temps nous avons testé par le biais du coefficient de corrélation l'association entre les variables explicatives et les variables à expliquer pour voir si les facteurs retenus peuvent expliquer le choix du type d'indicateurs retenus et leur nombre.

### 3. Résultats et discussion

Les résultats descriptifs sur les variables explicatives et les variables à expliquer sont présentés dans un premier lieu. Ensuite, dans un second lieu, les résultats de la corrélation sont abordés pour tester nos hypothèses.

Le budget des départements de l'échantillon s'élève à plus de 182 milliards de dirhams, ce qui représente 63.7% du budget<sup>4</sup> général de l'Etat, avec un écart type estimé à 21109 millions de dirhams, ce qui montre la dispersion importante des valeurs de cette variable.

Concernant les directions centrales<sup>5</sup> des départements, elles varient entre 4 et 22 et présentent un indice important sur la taille du département. En effet, la règle générale stipule que plus le champ d'activité est vaste, plus le nombre de directions est élevé, d'où l'importance que nous avons accordé à cette variable.

D'autre part, le nombre de fonctionnaires<sup>6</sup> de notre échantillon représente près de 69.48% de l'effectif civil global. En effet, 11 des 12 départements retenus ont un effectif moins de 46956, et un seul département à 277300 agents, ce qui représente une dispersion très élevée.

---

<sup>4</sup> Tiré de la Loi de finance du Maroc au titre de l'année budgétaire 2016.

<sup>5</sup> Calculé partir des organigrammes des départements ministériels inclus dans l'échantillon.

<sup>6</sup> Nombre de fonctionnaires selon le rapport sur les ressources humaines élaboré par le ministère de l'Economie et des Finances et accompagnant le projet de Loi de Finance 2016.

**Tableau 1: Statistiques descriptives sur les variables**

Variables	Minimum	Maximum	Somme	Moyenne
Budget	82,26	67209,49	182043,41	15170,28
Directions	4	22	110	9,17
Fonctionnaires	196	277300	406822	33901,83
Programmes	2	9	58	4,83
Objectifs	5	33	189	15,75
Indicateurs	7	70	422	35,17

**Source:** élaboré par les auteurs.

Pour les programmes, le résultat de l'analyse des PdP montre que les départements ministériels marocains ont opté pour un nombre limité de programmes, avec une moyenne de 4.83 par département, ce qui correspond aux normes préconisées par la LOF (1 à 6), d'autant plus que la dispersion excessive des crédits budgétaires pose des problèmes au niveau de la gestion de ces crédits, surtout que les règles de virement entre programme sont strictes.

La même remarque peut être faite pour les objectifs et les indicateurs. En effet, le nombre moyen d'objectifs par département se situe à 15.75, et le nombre moyen par programme à 3.26, sachant que la LOF préconise un nombre limité à 3 objectifs par programme, ce qui donne une marge d'amélioration pour les années suivantes.

Pour ce qui est des indicateurs, nous relevons une moyenne de 2.23 indicateurs par objectif, et là encore la norme a été bien respectée en se limitant à moins de 3 indicateurs, sauf que pour certains objectifs nous remarquons un nombre important d'indicateurs qui dépasse de loin la moyenne, comme par exemple l'objectif « scolariser l'ensemble des élèves d'une génération jusqu'à la fin de l'école primaire et les conduire à la maîtrise des compétences » auquel ont été affectés 7 indicateurs, cela s'explique en partie par l'intitulé de l'objectif qui regroupe plusieurs sous objectifs en même temps.

L'analyse des moyennes par secteur d'activité donne des résultats qui ne varient pas selon la même tendance pour les trois éléments programmes, objectifs et indicateurs. Nous remarquons ainsi que pour les programmes, le secteur de l'environnement vient en tête avec une moyenne de 6.5 programmes, un peu plus élevée que la norme limitant ce nombre à 6. Cela peut être expliqué par le nombre élevé de programmes adoptés par le ministère de l'agriculture qui regroupe en même temps deux départements, celui de l'agriculture et de la

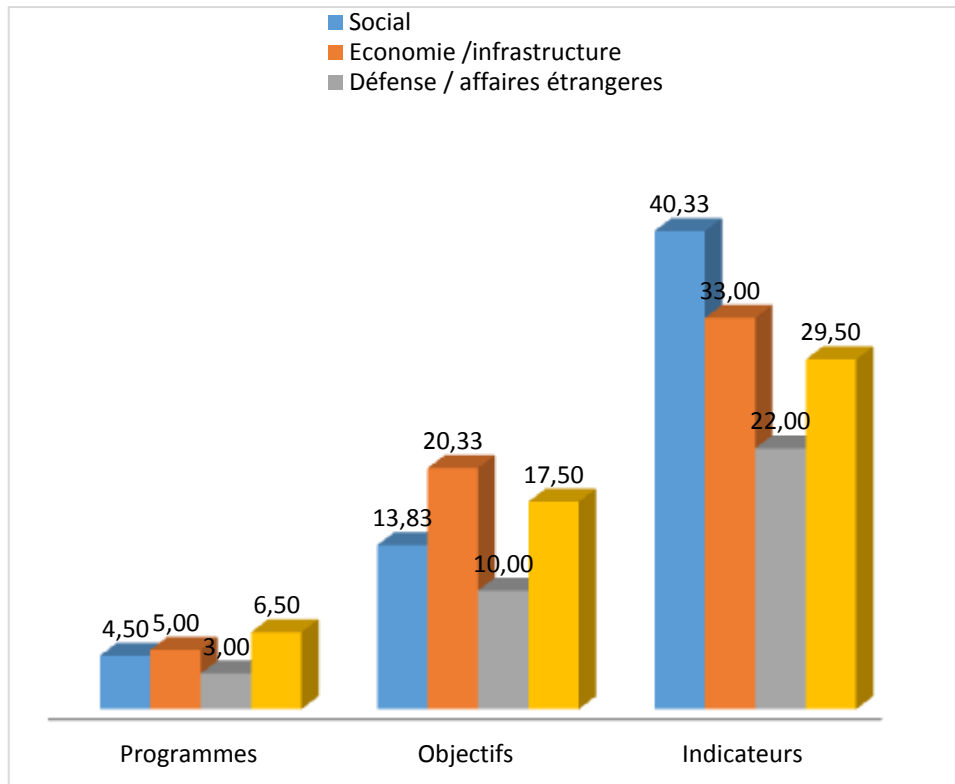
pêche maritime. Les autres secteurs restent dans la norme et adoptent un nombre correct de programmes.

Pour les objectifs, il s'avère que les départements du secteur de l'économie et de l'infrastructure ont établis plus d'objectifs que les autres secteurs, un constat que nous pouvons associer au budget élevé qui est alloué à ce secteur. En conséquences, il y'a plus d'objectifs à réaliser. Le secteur affaires étrangères représente encore une fois la moyenne la moins élevé avec seulement 10 objectifs.

La moyenne des indicateurs met le secteur social en tête de liste, avec une moyenne poussée principalement par la santé (70 indicateurs) et l'éducation nationale (63 indicateurs). En effet, à travers l'analyse des indicateurs de ces deux secteurs, il s'avère qu'une grande partie de ces indicateurs sont très détaillés et peuvent être regroupés dans le même indicateur principal, par exemple le ratio habitant par établissement de soins, par lits, par médecin, par infirmier etc ou encore le taux d'abandon au primaire, au collégial, au qualifiant.

La moyenne des indicateurs met le secteur social en tête de liste, avec une moyenne poussée principalement par la santé (70 indicateurs) et l'éducation nationale (63 indicateurs).

**Figure 1: Moyenne des programmes, objectifs et indicateurs par secteur d'activité**



Source: élaboré par les auteurs.

En effet, à travers l'analyse des indicateurs de ces deux secteurs, il s'avère qu'une grande partie de ces indicateurs sont très détaillés et peuvent être regroupés dans le même indicateur principal, par exemple le ratio habitant par établissement de soins, par lits, par médecin, par infirmier etc ou encore le taux d'abandon au primaire, au collégial, au qualifiant.

D'un point de vue plus détaillé, nous avons opté pour deux classifications des indicateurs, la première a permis de classer tous les indicateurs selon la chaîne de résultats, alors que pour la deuxième classification préconisée par la LOF, nous n'avons pu relever que 142 indicateurs parmi 422 qui peuvent être classés selon les trois dimensions de la performance. Il s'agit donc de moins de 33.7% des indicateurs qui renseignent effectivement sur la performance de ces départements, les autres étant principalement des indicateurs de moyens ou d'activité plus faciles à calculer.

**Tableau 2: Classification des indicateurs selon leur typologie**

Typologie d'indicateurs	Classification selon la chaîne de résultats			Classification LOF		
	Moyens	Activités	Résultats	Qualité de service	Efficience de la gestion	Efficacité socio-économique
Fréquence	43	142	237	60	25	57
Pourcentage	10.2%	33.6%	56.2%	42.3%	17.0%	40.1%

Source: élaboré par les auteurs.

La répartition des indicateurs selon la chaîne de résultats montre que les départements ont opté beaucoup plus pour les indicateurs de résultats, mais la plupart restent quand même dans la tranche des résultats à court ou moyen termes (taux de réalisation du programme annuel prévu dans le cadre du contrat-programme Etat-Adm, taux d'exécution des jugements), et peu d'indicateurs ont porté sur les résultats à long termes, les effets ou l'impact d'une action donnée.

Les indicateurs d'activité (142) présentent aussi une part très importante dans le panel des indicateurs choisis par notre échantillon de départements, ce choix s'explique en partie par le caractère récent de la réforme de la LOF, ce qui induit la difficulté à adapter les systèmes d'information pour donner l'information sur la performance des services publics, mais aussi par la facilité technique d'élaboration de tels indicateurs, ils sont la plupart du temps sous forme de nombre d'analyses, nombre d'articles, nombre de visites, taux d'évolution, taux de

contrôle etc. Et ces indicateurs ne renseignent en aucun cas sur la performance recherchée par la LOF. Il ne s'agit pas de connaître par exemple le nombre de visites de contrôle des lieux de détention, mais de savoir est ce que ces visites ont eu un impact sur la diminution de la torture.

D'un autre côté, les indicateurs ayant pu être classés dans les trois catégories LOF sont pour la plupart des indicateurs de qualité puis d'efficacité socio-économique. L'analyse en profondeur de ces indicateurs montre qu'ils sont plus difficiles à concevoir vu qu'ils se basent sur des études de satisfaction. C'est le cas par exemple de l'indicateur élaboré par le département de l'enseignement supérieur relatif au taux de satisfaction des professionnels par rapport aux objectifs de la profession, ou encore le taux de satisfaction des usagers des systèmes d'information. Ce sont certes des indicateurs d'une bonne qualité à première vue, mais la question peut toujours se poser sur la fiabilité des données renseignées.

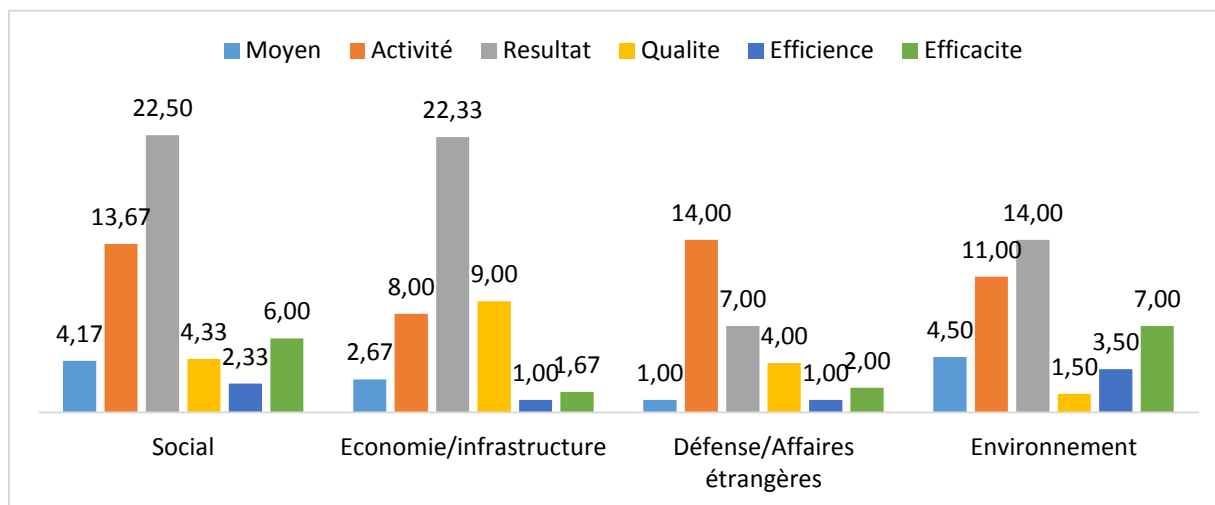
Pour les indicateurs d'efficacité socio-économique, au nombre de 57, ils représentent pour leur majorité la finalité de l'action publique puisqu'ils mettent en valeur l'impact sur la population, c'est le cas notamment des indicateurs taux de desserte des populations rurales, taux de scolarisation, etc. Par contre les indicateurs d'efficience sont moins nombreux, malgré le fait que le chef du gouvernement a appelé tous les départements à adopter de façon obligatoire deux indicateurs transversaux<sup>7</sup> : le ratio d'efficience des ressources humaines et le ratio d'efficience bureautique, et qui ne trouvent leur utilité qu'en étant comparés entre départements.

Lorsque nous poussons encore plus l'analyse pour voir le type d'indicateurs choisis pour chaque secteur d'activité, il s'avère que les indicateurs de résultats sont les plus utilisés sauf pour le secteur défense et affaires étrangères où les indicateurs d'activités priment.

---

<sup>7</sup> La circulaire du chef du gouvernement n°4/2015 a appelé les départements à adopter des indicateurs transversaux portant sur certaines fonctions support : la fonction gestion des ressources humaines et la fonction bureautique.

**Figure 2: Moyenne du nombre d'indicateurs par type et par secteur**



Source: élaboré par les auteurs

Nous relevons également une moyenne élevée d'indicateurs de qualité de service dans le secteur de l'économie et de l'infrastructure, ils sont dans la plupart du temps sous forme de délais, tels que le délai de traitement des réclamations, le délai de visa d'engagement ou encore le délai de réalisation des chantiers d'infrastructures. Le choix de ce type d'indicateurs dans ce secteur montre une certaine facilité dans la conception de ces indicateurs vu la nature technique du secteur et l'utilisation des systèmes d'information développés tels que ceux utilisés par le Ministère des Finances pour gérer les recettes et les dépenses.

L'analyse des résultats de la corrélation entre la variable à expliquer nombre d'indicateurs et les autres variables explicatives montre que pour les trois variables du facteur taille, seule la variable Budget du département influence significativement le nombre d'indicateurs adoptés ( $r = 0,606$ ,  $p = 0,037$ ). Ainsi, d'après ces résultats, plus le budget du département est élevé plus il élabore un nombre élevé d'indicateurs.

**Tableau 3: Tableau des corrélations entre le nombre d'indicateurs et les variables explicatives**

	Budget	Directions	Fonctionnaires	Programmes	Objectifs
Corrélation de Pearson	,606*	,345	,558	,743**	,814**
Sig. (2-tailed)	,037	,272	,059	,006	,001
N	12	12	12	12	12

Source: élaboré par les auteurs

Pour les variables nombre de programme et nombre d'objectifs, les résultats de la corrélation sont très significatifs au seuil de 0.01. C'est ainsi un résultat logique puisque les départements qui adoptent plus de programmes et plus d'objectifs seront forcément amenés à élaborer plus d'indicateurs pour mesurer l'atteinte des résultats.

Après avoir cherché à expliquer le choix du nombre d'indicateurs, nous avons procédé à la même analyse de corrélation pour voir si le nombre de chaque type d'indicateur est influencé par la taille du département ainsi que par le nombre de programmes, objectifs et indicateurs. Les résultats montrent que le choix du nombre d'indicateurs de moyens, d'activités et d'efficience n'est pas influencé par la taille du département. Par contre, pour le type d'indicateurs de résultats, le test de corrélation montre qu'à un nombre élevé d'indicateurs de ce type, est associé un budget élevé ( $r= 0.705$ ,  $p = 0,010$ ), et un nombre de fonctionnaires élevé ( $r= 0,681$ ,  $p = 0,015$ ).

Les résultats montrent également qu'il existe une corrélation significative entre le nombre d'indicateurs de qualité de service et le budget du département ( $r= 0.745$ ,  $p = 0,005$ ), plus celui-ci augmente, plus on recense un nombre élevé de ce type d'indicateurs dans le projet de performance du département.

Dans le même cadre d'analyse, nous remarquons une corrélation très significative entre le nombre d'indicateurs d'efficacité socio-économique et le nombre de fonctionnaires du département ( $r= 0.851$ ,  $p = 0,000$ ). Toutefois, ce résultat est à prendre avec précaution dans la présente étude, vu qu'il est lié à un seul département de l'échantillon. En effet, l'éducation nationale est le premier employeur dans le secteur public, et en même temps celui ayant établis le nombre le plus élevé d'indicateurs d'efficacité, ce qui explique la nature du résultat obtenu.

De façon générale, le nombre d'indicateurs est lié au nombre de programmes et d'objectifs adoptés par les départements dans leurs projets de performance, il augmente corrélativement à la taille du département, plus particulièrement le budget alloué. Il n'est pas prouvé qu'il est lié au nombre de directions du département, ce qui rejette l'hypothèse de leur influence.

De même pour le type d'indicateurs, nous pouvons dire que les indicateurs de résultats, et les indicateurs de qualité de service sont les plus influencés par la taille du département, alors qu'il n'est pas prouvé que les autres types puissent être influencés par les variables de taille.

Les résultats relatifs aux nombre important d'indicateurs et leur forte liaison avec le nombre d'objectifs et de programmes adoptés par les départements ministériels, s'explique en partie par la logique technique instauré par la LOF. En effet, plus les programmes sont nombreux,



plus ils ont un nombre important d'objectifs, et par conséquent un nombre élevé d'indicateurs pour mesurer l'atteinte des résultats. Dans ce sens, (Brunetiere, 2006) souligne que la loi de finances pour l'année 2006 en France comptait 1350 indicateurs, et que les responsables de la réforme souhaitaient qu'ils soient peu nombreux.

Cela est d'autant plus avérant au Maroc qui commence l'année 2016 avec 422 indicateurs pour seulement 12 départements ministériels, ce qui rend difficile la distinction des actions et des objectifs prioritaires. Les pays anglo-saxons par exemple, ont réduit le nombre de leurs indicateurs à travers la réduction du nombre de secteurs d'activité de l'Etat auxquels ils attribuent des objectifs chiffrables nationaux. Ils ne retiennent que quelques priorités « phare » à caractère symbolique laissant le reste à la gestion déconcentrée. (Brunetiere, 2006).

Les résultats montrent également une forte dépendance entre le nombre d'indicateurs et la taille du département à travers le budget qui lui est alloué. Généralement, les départements ayant un large champ d'intervention et des activités très couteuses, ont tendance à avoir plus d'objectifs à réaliser, et plus d'actions à réaliser pour les citoyens, d'où la multitude d'indicateurs qui peuvent être élaborés pour mesurer l'atteinte des résultats en contrepartie des moyens élevés alloués au département ministériel. Cette tendance a été encouragée dans le modèle français à travers le rapport du Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP), qui a œuvré pour la mise en adéquation du nombre d'objectifs avec l'importance financière des programmes (CIAP, 2006)

D'une autre part, les indicateurs de résultats sont les plus utilisés (237) et les indicateurs d'efficience de la gestion les moins utilisés (25). Cela peut être expliqué par ce que (Eyraud, 2006) a qualifié de « résistance de l'administration », c'est-à-dire que la réduction des coûts reste l'un des soucis les moins importants pour les gestionnaires publics d'où la rareté des indicateurs d'efficience. Même le rapport de la (CIAP, 2004) a souligné la difficulté à concevoir des indicateurs d'impact ou d'efficacité finale dans la mesure où l'ampleur des phénomènes à combattre n'est pas mesurée. Cela se manifeste au Maroc à travers le volet législatif lié à la justice par exemple, pour lequel il est difficile d'évaluer l'impact d'un texte concernant la procédure pénale ou civile par exemple, ou encore le cas des activités de contrôle ou d'audit dont l'efficacité devrait s'apprécier par rapport à l'importance des fraudes. L'autre résultat soulevé par l'étude est l'abondance des indicateurs de moyens et d'activités, plus faciles à élaborer et à suivre, cela peut être expliqué par la nature de la gestion quotidienne dans le secteur public marocain qui se heurte à des difficultés liées à la collecte et

à la disponibilité des données. En effet, les statistiques sur les activités et les moyens sont plus accessibles et faciles à exploiter par les gestionnaires, d'où l'abondance des indicateurs liés à ces données. Par contre, la conception des indicateurs de performance et d'impact nécessite la mise en place de mécanismes développés tels que les systèmes d'informations et les enquêtes sur terrain pour pouvoir collecter des données fiables, d'où la rareté des indicateurs de ce type. Pour ce qui est de l'efficacité de la gestion, même si la LOF a privilégié la culture des résultats et la maîtrise des coûts, la culture administrative marocaine n'a pas encore atteint un stade de maturité lui permettant de prioriser l'efficacité, le constat est que les gestionnaires cherchent à réaliser les résultats à n'importe quel coût sous la pression des responsables politiques et des citoyens cherchant un service public de qualité.

Cette abondance d'indicateurs de moyens et d'activité a été aussi relevée dans les rapports annuels de performance français par le CIAP (CIAP, 2005). Ainsi, le CIAP a souligné la présence d'une série de défauts concernant les indicateurs, parmi lesquels la présence d'indicateurs non centrés sur des leviers d'action réels, d'indicateurs dont l'alimentation reposait sur des enquêtes contestables ou qui restaient à mettre en place. Il suggère de ne pas se limiter à des mesures d'activité sans équilibrer les objectifs et les indicateurs entre les trois domaines de l'efficacité finale, de la qualité de service et de l'efficacité, même si cet équilibre doit s'effectuer avec un grand souci de sélectivité.

Au-delà de l'analyse du nombre et du type d'indicateurs, certains auteurs ont essayé d'analyser la relation entre les objectifs et les indicateurs des projets annuels de performance français, ainsi que leur évolution dans le temps (Benzerafa Alilat & Gibert, 2015) ; (Benzerafa, Garcin, Gibert, & Gueugnon, 2011) ; (Brunetiere, 2006). Il en ressort plusieurs constats parmi lesquels l'hétérogénéité, d'abord en ce qui concerne le « niveau de généralité » des objectifs des différents programmes, et puis le nombre et la nature des indicateurs mobilisés, mais aussi l'inadéquation dans certains cas entre l'intitulé de l'objectif et les indicateurs qui s'y réfèrent. (Elbaum, 2009).

D'une manière générale, les résultats de notre étude s'alignent avec les constats relevés dans le cadre de l'expérience française en matière de réforme de la LOLF, d'autant plus que le modèle marocain est largement inspiré de son homologue français, que ça soit au niveau des textes réglementaires qu'au niveau des guides et des formations dispensées aux gestionnaires publics. Ceci dit, l'expérience marocaine est encore récente, d'où le manque d'études d'évaluation des programmes, objectifs et indicateurs élaborés par les départements

ministériels. Une inspiration du modèle du CIAP français permettrait de mieux évaluer la mise en œuvre de la réforme et donner des pistes d'amélioration pour les gestionnaires.

### **Conclusion**

Cette recherche met en lumière les caractéristiques des indicateurs de performance élaborés par les départements ministériels marocains à l'occasion de la préparation des projets de performance. Il était question de voir les facteurs qui influencent le choix du nombre et du type d'indicateurs et d'expliquer ces choix à la lumière du contexte de l'administration publique marocaine ainsi que les résultats des études antérieures.

Notre recherche présente des résultats préliminaires qui ne concernent qu'une seule année budgétaire, et qui portent sur des aspects techniques, c'est-à-dire les indicateurs en termes de nombre et de type sans pousser l'analyse en profondeur pour voir leur adéquation avec les objectifs par exemple.

Cette analyse peut être enrichie dans des études futures en analysant l'évolution du nombre et du type de ces indicateurs à travers le temps, et d'expliquer les facteurs déterminants de leurs choix en se basant sur des enquêtes de terrain.

### **Références**

Bennani, M. (2008). La réforme budgétaire au Maroc : levier et accélérateur de la réforme de l'Etat. *Revue Al Maliya*, (43), 13–15.

Benzerafa Alilat, M., & Gibert, P. (2015). Dynamique des indicateurs de reporting externe : le cas des indicateurs des projets et rapport annuels de performance annexés aux lois de finances. *Revue française d'administration publique*, 155(3), 763.

Benzerafa, M., Garcin, L., Gibert, P., & Gueugnon, J.-F. (2011). Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique? Le cas de la LOLF. *Politiques et management public*, 28(3), 353-389.

Brunetiere, J.-R. (2006). Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? *Revue française d'administration publique*, 117(1), 95.

CIAP. (2004). Rapport du premier cycle d'audits (Rapport du Comité Interministériel d'Audit des Programmes No. 1) (p. 45). France: Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

CIAP. (2005). Rapport du deuxième cycle d'audits (Rapport du Comité Interministériel d'Audit des Programmes) (p. 40). France: Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Daabaji, A., (2018). Modélisation des processus de la performance au niveau de la fonction contrôle de gestion. *Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit*, No 5, 252-265.

D. Chalmers. (2008). Defining quality indicators in the context of quality models.

Delorme, P., & Chatelain, O. (2011). Policy Steering - The Role and Use of Performance Measurement Indicators. *Aid Deliv. Methods Program*, (February).

El Arafî, H. (2006). L'ancrage de nouveaux principes budgétaires inspirés du management. In *Gestion des finances de l'Etat : Budget – Comptabilité –Trésor* (1er éd, p. 159–196). Rabat: REJJES.

Elbaum, M. (2009). Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales: Quel sens pour l'action publique ? *Revue de l'OFCE*, 111(4), 39.

Eyraud, C. (2006). La LOLF et les projets annuels de performance (PAP): Elaboration des figures du citoyen, de l'utilisateur, du contribuable et du service public. In *L'action publique au risque du client*.

MEF (2015a). *Guide de la Performance (Guide)*. Ministère de l'Economie et des Finances.

MEF (2015b). *Guide de la performance*. Ministère de l'Economie et des Finances. Consulté à l'adresse <http://lof.finances.gov.ma/fr/documentation-publications/rapports-et-guides> le 01/09/2018.

MEF (2015c). *Guide de la Performance (Guide)*. Ministère de l'Economie et des Finances.

Galdemar, V., Gilles, L., & SiMON, M.-O. (2012). Performance, efficacité, efficience: les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents. *Cahier de recherche: Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie*. Document accessible au [http://www.credoc.fr/pdf/Rech C, 299](http://www.credoc.fr/pdf/Rech_C,299).

Hood Christopher. (1991). A PUBLIC MANAGEMENT FOR ALL SEASONS? *Public Administration*, 69(1), 3–19.

Propper, C. (2003). The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(2), 250-267.

Sterck, M., & Bouckaert, G. (2003). *International trends in performance measurement*. Leuven.

Whittington-Jones, A. (2005). *The Development and Implementation of a Performance Management System: A Case Study* (MSc thesis). Rhodes University.

### Annexe : Corrélations entre les variables à expliquer et les variables explicatives

		Budget	Directions	Fonctionnaires	Programmes	Objectifs	Indicateurs
Nombre d'indicateurs de moyens	R de Pearson	,574	,166	,560	,755**	,683*	,720**
	Valeur de p	,051	,607	,059	,004	,014	,008
Nombre d'indicateurs d'activité	Pearson	,169	,280	,091	,400	,609*	,755**
	Corrélation						
	Sig. (2-tailed)	,600	,378	,779	,197	,036	,005
Nombre d'indicateurs de résultats	Pearson	,705*	,323	,681*	,748**	,747**	,932**
	Corrélation						
	Sig. (2-tailed)	,010	,306	,015	,005	,005	,000
Nombre d'indicateurs de qualité de service	Pearson	,745**	,571	,422	,619*	,750**	,753**
	Corrélation						
	Sig. (2-tailed)	,005	,052	,171	,032	,005	,005
Nombre d'indicateurs d'efficacité	Pearson	,121	-,098	,210	,377	,191	,211
	Corrélation						
	Sig. (2-tailed)	,709	,762	,513	,226	,553	,509
Nombre d'indicateurs d'efficacité socio-économique	Pearson	,425	,029	,851**	,607*	,280	,484
	Corrélation						
	Sig. (2-tailed)	,168	,928	,000	,036	,378	,111

\*\* . Correlation is significant at the 0.01 level (2-tailed).

\* . Correlation is significant at the 0.05 level (2-tailed).