

Évaluation de la politique sanitaire à l'épreuve des crises pandémiques : Cas de la COVID 19

Evaluation of health policy in the face of pandemic crises: Case of COVID 19

Samia KHAROUAA, (Doctorante en sciences économiques)

*Laboratoire de Recherche en Économie, Gestion et Management des Affaires (LAREGMA)
Université Hassan 1^{er} Settat, Maroc*

Brahim DINAR, (Professeur d'enseignement supérieur)

*Laboratoire de Recherche en Économie, Gestion et Management des Affaires (LAREGMA)
Université Hassan 1^{er} Settat, Maroc*

| | |
|-------------------------------------|---|
| Adresse de correspondance : | Laboratoire de Recherche en Économie, Gestion et Management des Affaires (LAREGMA) Faculté d'Économie et de gestion Université Hassan 1 ^{er} Settat |
| Déclaration de divulgation : | Les auteurs n'ont pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude. |
| Conflit d'intérêts : | Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts. |
| Citer cet article | KHAROUAA, S., & DINAR, B. (2022). Evaluation de la politique sanitaire à l'épreuve des crises pandémiques : Cas de la COVID 19. International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 3(4-2), 104-118. https://doi.org/10.5281/zenodo.6944321 |
| Licence | Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND |

Received: June 25, 2022

Published online : July 31, 2022

Évaluation de la politique sanitaire à l'épreuve des crises pandémiques : Cas de la COVID 19

Résumé :

L'évaluation de la politique publique sanitaire a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. Toutefois, elle ne doit pas néanmoins se limiter à cette simplicité apparente de la chose. Elle se heurte des fois à des chocs qui peuvent remettre en cause même la continuité de l'action publique.

Comme pour le cas de la COVID 19, l'évaluation à mi-parcours de la politique sanitaire doit permettre d'éclairer sur la pertinence, l'efficacité et surtout la cohérence de ladite politique d'où sa capacité à atténuer les effets de la crise sanitaire. De ce fait, les réponses d'urgence aux menaces pour la santé impliquent une gouvernance en mesure d'assurer la coordination des systèmes de gestion des incidents, le financement, la sensibilisation du public et l'engagement des citoyens et des communautés.

Ainsi, face aux menaces persistantes de la pandémie, la mise en œuvre d'actions sanitaires efficaces reste une priorité pour le Maroc, se traduisant par la mobilisation de toutes les parties prenantes afin de garantir le respect des mesures de prévention et de venir en aide aux citoyens et ceci dans une perspective d'atténuer les conséquences économiques pesantes de la crise sanitaire.

En outre, la période post-crise ouvre de vastes horizons aux réformes du secteur public. Le Maroc doit renforcer sa planification pour la résilience de son système de santé et encourager les politiques publiques, les projets et les investissements qui favorisent cette résilience.

Mots clés : évaluation, politiques publiques, santé publique, crise sanitaire, Covid-19.

Classification JEL : I18

Type de l'article : Article théorique

Abstract :

The purpose of the evaluation of public health policy is to assess the effectiveness of this policy by comparing its results with the objectives assigned and the means implemented. However, it should not nevertheless be limited to this apparent simplicity of the thing. It sometimes comes up against shocks that can call into question even the continuity of public action.

As in the case of COVID 19, the mid-term evaluation of the health policy must shed light on the relevance, efficiency and above all the coherence of the said policy, hence its ability to mitigate the effects of the health crisis. As such, emergency responses to health threats require governance that can ensure coordination of incident management systems, funding, public awareness, and citizen and community engagement.

Thus, faced with the persistent threats of the pandemic, the implementation of effective health actions remains a priority for Morocco, resulting in the mobilization of all stakeholders in order to guarantee compliance with preventive measures and to provide assistance. citizens and this with a view to mitigating the heavy economic consequences of the health crisis.

In addition, the post-crisis period opens vast horizons for public sector reforms. Morocco must strengthen its planning for the resilience of its health system and encourage public policies, projects and investments that promote this resilience.

Key words: evaluation, public policy, public health, health crisis, Covid-19.

JEL Classification: I18.

Paper type: Theoretical Research

1. Introduction

L'analyse des politiques publiques a connu une évolution rapide ces dernières années en introduisant plusieurs outils et principes, dont la bonne gouvernance qui se présente aujourd'hui comme un préalable pour la réussite de toute politique publique.

En suivant l'actualité, nous sommes continuellement confrontés à la multiplicité des travaux et des études relatives à l'analyse des politiques publiques, et de l'intervention publique en général, mettant l'accent sur les outils et les techniques introduites par les autorités publiques ayant pour objectif la modernisation et l'amélioration de leurs actions tout en tenant compte des contraintes budgétaires. Ainsi l'évaluation des politiques publiques est une condition sine qua non pour tout processus de rationalisation des dépenses publiques.

En effet, tous les spécialistes du domaine confirment que toute dynamique des systèmes d'administration publique est intrinsèquement liée à son système de gouvernance. Et si l'on veut qu'une réforme réussisse, elle doit suivre une approche globale considérant l'administration publique et la gouvernance comme faisant partie d'un tout interconnecté (OCDE, 2005).

Si l'évaluation de la politique publique sanitaire a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre. Avec les menaces de pandémies, il faut être en mesure de faire le nécessaire pour affronter cesdites menaces de sécurité sanitaire de l'ampleur de la pandémie de Covid-19. Il faudrait, donc, concevoir et renforcer un système de santé aussi performant dans ses fonctions régulières que face aux crises sanitaires de telle ampleur.

En revanche, la période post-crise ouvre de vastes horizons aux réformes du secteur public. Le Maroc doit renforcer sa planification pour la résilience de son système de santé et encourager les politiques publiques, les projets et les investissements qui favorisent cette résilience. À ce titre, la pandémie de Covid-19 peut être considérée comme un signal d'alarme afin d'attirer l'attention sur de nouvelles leçons et précautions à tenir compte dans le cadre d'une grande réflexion menée par le Maroc à titre de son nouveau modèle de développement.

De plus, les réponses d'urgence aux menaces pour la santé impliquent une gouvernance en mesure d'assurer la coordination des systèmes de gestion des incidents, le financement, la sensibilisation du public et l'engagement des citoyens et des communautés. Autrement dit, il faut mettre à profit toutes les composantes d'un système de santé et les capacités d'intervention d'urgence des professionnels de la santé pour pouvoir faire face aux menaces de crises sanitaires majeures. Le renforcement du système national de santé est, donc, la première condition pour améliorer sa résilience. Des efforts devraient être faits pour incorporer les plans nationaux élaborés pour la sécurité sanitaire aux cycles de planification et de budgétisation annuels.

De ce qui précède, la question qui s'impose est dans quelle mesure la politique sanitaire est capable d'anéantir les effets des crises pandémiques, notamment ceux de la Covid-19, et ce via l'évaluation des indicateurs de la performance sanitaire ? C'est dans cette perspective que s'incarne l'objet principal de ce papier aboutissant à la proposition d'une grille d'évaluation comme outil d'aide à la décision pour améliorer la performance du secteur sanitaire. Partant de la spécificité de notre objet de recherche et de l'absence des études antérieures sur l'évaluation des systèmes de santé en période des crises pandémiques, notre perspective théorique, tendent à proposer une grille d'évaluation d'un système de santé sur la base d'une revue de littérature approfondie.

2. Cadre conceptuel

2.1. L'évaluation des politiques publiques : un mécanisme primordial pour une bonne gouvernance

L'évaluation est fondée sur l'explication, la compréhension et la rationalisation des politiques publiques. Elle permet surtout d'améliorer l'efficacité d'une intervention de l'État.

Selon le « rapport Deleau » en 1986, l'évaluation des politiques publiques consiste à « reconnaître et mesurer ses effets propres », ceci étant en les distinguant des effets des autres facteurs ; effets exogènes. Aussi, l'évaluation peut être considérée comme un « jugement porté sur la valeur des politiques publiques » (Viveret, 1989), ce qui définit la finalité normative de l'évaluation.

La première définition officielle a été proposée par le décret du 22 janvier 1990. En effet l'évaluation d'une politique consiste à « rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés ». Dans ce cadre, l'évaluation des politiques publiques permet de détecter les liens de causalité entre ses objectifs et ses effets propres.

De ce fait, il convient de présenter les principaux éléments à analyser dans une action publique. L'évaluation d'une politique publique se décline selon un certain nombre de critères, à commencer par la **pertinence**, qui vérifie si les objectifs d'une politique sont adéquats par rapport aux problèmes économiques, sociaux et environnementaux. Ensuite, il faut mesurer la **cohérence** entre les objectifs d'une même action et ceux d'une autre action c'est-à-dire la cohérence interne et externe d'une politique publique. Également, le critère d'**efficacité**, qui se traduit par une comparaison entre les objectifs fixés et les résultats escomptés. Enfin, l'**efficience** qui met en relation les moyens engagés et les résultats obtenus. Autrement dit, l'évaluation permet d'apprécier si une politique publique est pertinente, cohérente, efficace et efficiente. En effet, l'évaluation introduit également un critère fondamental ; c'est celui d'**utilité sociale**. Il consiste à repérer si les résultats obtenus répondent effectivement aux besoins et aux problèmes sociaux de la société.

Sur la base de ces critères, une évaluation peut être analysée sur la base de trois dimensions ou finalités. Ainsi, l'évaluation comporte une **dimension normative** permettant de former un jugement de valeur sur une intervention, cela se traduit par une définition des normes et une identification des bonnes pratiques d'intervention. Pour établir une appréciation, l'évaluation doit collecter de nouvelles informations sur une intervention et ses effets ; cette production de connaissances constitue la **dimension cognitive** de l'évaluation. Ces données doivent ensuite être analysées afin d'apporter des informations utiles et valides pour les futures décisions publiques. L'évaluation doit donc contribuer à l'amélioration de l'intervention publique, ceci correspond à la **dimension instrumentale** de l'évaluation.

Certaines définitions de l'évaluation rendent compte des dimensions cognitives et normatives, comme celle de M. Scriven (1991) « [...] the process of determining the merit, worth and value of things » ou celle de M. Baslé (1998) « l'évaluation des politiques publiques consiste à recueillir des informations pour préparer in fine un jugement sur la pertinence de l'action publique ».

Par ailleurs, Le concept d'évaluation est difficile à cerner tant qu'il renvoie à des acceptions et des références théoriques variées. L'évaluation est généralement qualifiée par un objet (évaluation de politique, de programme, de pratiques, de réseaux, de personnes), une finalité (évaluation sommative, formative, managériale, démocratique), une approche (évaluation collaborative, participative, pluraliste), un questionnement (évaluation de la pertinence, de l'efficacité, d'impact...), une discipline (évaluation socioéconomique, évaluation qualitative ou quantitative), un mode opératoire (évaluation externe ou interne), une temporalité (ex ante,

intermédiaire, finale, ex post) ou une nature de l'activité (recherche évaluative, suivi évaluatif). De ce fait, l'évaluation fait l'objet d'une diversité d'approches et de classifications.

Ainsi, il faut distinguer l'évaluation du contrôle, du suivi et de l'audit. Leur objet, leurs normes et leurs conséquences sont différents. Du fait que, l'évaluation consiste à améliorer, optimiser les résultats, mesurer et expliquer les écarts entre les résultats attendus et les résultats obtenus.

Co-évolution « gouvernance-évaluation » des politiques publiques

Gouverner c'est décider au niveau d'autorité centrale le plus élevé, il s'agit d'assurer la régulation économique et sociale ; d'abord en encadrant et réglementant les marchés, ensuite en taxant et en intervenant avec l'argent public et enfin en redistribuant cet argent public dans l'espace entre les classes sociales ou dans le temps entre les générations.

Dans cette optique, la bonne gouvernance consiste à faire face à de multiples incertitudes d'où la naissance du besoin de l'évaluation. En effet, une co-évolution entre évaluation et gouvernance retrace toutes les incertitudes sur le processus de définition et de mise en œuvre d'une action publique ; à propos de l'identification, l'information, l'adoption, la fourniture, le mode de gestion, le degré d'application de la politique, et les incertitudes sur les phénomènes d'apprentissage de l'opinion et les phénomènes de rejet en politiques. C'est une situation où le gouvernement ou la collectivité s'intéresse à l'interprétation que l'opinion donne à la politique. L'action collective publique s'exerçant dans un univers systémique, l'explication de son action est toujours difficile.

La co-évolution entre gouvernance et évaluation n'est cependant probablement pas universelle. Ainsi, les travaux sur l'existence d'un lien entre ces deux concepts sont rares. Seuls les travaux de M. Baslé, sur l'existence de cette relation paire entre gouvernance et évaluation, ont permis de rompre l'idée d'une relation unique entre ces deux termes.

En outre, la gouvernance est importante et nécessaire dans le processus d'évaluation et inversement. Dans un environnement où règne l'asymétrie d'information, l'évaluation trouve sa légitimité dans la gouvernance pour affronter les imperfections du marché.

En effet, l'émergence des citoyennetés de plus en plus exigeantes, ainsi que l'enjeu des urgences sociétales à traiter et la complexité des choix à opérer nécessitent d'engager un débat démocratique fécond sur l'évaluation de l'action publique à la hauteur des attentes des citoyens en matière de services publics, et d'intégrer concrètement les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, désormais constitutionnalisés, dans les politiques publiques. Augmentation des situations d'extrême pauvreté, disparités sociales et économiques entre les régions, déficit de gouvernance des services publics, stratégies sectorielles inachevées, limites des capacités de financement de l'État, responsabilités individuelles et collectives imposent de changer de cap et de s'interpeller pour revisiter la pertinence des orientations des politiques publiques, à l'échelon local et régional comme au niveau national, et favoriser ainsi la mise en œuvre effective d'une culture de la performance.

Dans ce cadre, le fait de concevoir de nouvelles politiques publiques efficaces sans s'intéresser préalablement aux résultats obtenus par les politiques en vigueur et s'interroger sur la pertinence des objectifs et les choix stratégiques, sur la cohérence et l'efficacité des actions et moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés et sur la manière de répartir les ressources humaines et financières entre différentes actions, n'est plus toléré.

Ainsi, le contrôle du bon usage des financements publics, l'amélioration de la connaissance de l'action publique et en mesurer les effets, le rehaussement des performances des services rendus, la crédibilisation de l'action parlementaire sont autant de motifs justifiant le recours à l'évaluation des politiques publiques qui doit être perçues comme une exigence démocratique et une opportunité sans équivalent permettant de construire une intelligence collective et de disposer d'outils d'aide à la décision face à la montée en puissance et en complexité des politiques publiques. Plus qu'une technique, l'évaluation est avant tout une culture qui

contribue à renforcer la démocratie et où la légitimité des politiques publiques doit se mesurer à l'aune de leur seule efficacité.

Loin d'être un instrument de sanction des décisions publiques, elle permet aux institutions de fonder un jugement objectif sur l'utilité de leurs actions et constitue un facteur d'accroissement de la transparence, en leur donnant la possibilité de rendre des comptes aux contribuables des résultats de ces actions, et de préparer des décisions rationnelles quant à la poursuite, la réorientation, voire la remise en cause d'une politique. En même temps, la crédibilité de l'action parlementaire ne repose désormais plus sur sa seule légitimité électorale, mais sur la démonstration du bien-fondé de son rôle en matière d'investigation, de contrôle efficace de l'Exécutif et d'animation du débat démocratique, notamment sur des questions aussi cruciales que la saine gestion des deniers publics et la performance de la dépense budgétaire.

En outre, la complexité de l'évaluation freine les collectivités publiques insuffisamment préparées, qui tendent à percevoir cette démarche comme fastidieuse et peu utile, et à penser qu'elle les expose au risque d'instrumentalisation politique. Sa mise en œuvre ne s'improvise pas et sa réussite dépend tout autant du respect d'une démarche méthodologique rigoureuse que du respect des valeurs déontologiques essentielles que sont l'impartialité, la transparence, la prise en compte de la pluralité des points de vue et la volonté de faire prévaloir l'intérêt général. En résumé, l'évaluation appropriée est essentielle pour la gouvernance, car elle permet aux décideurs et aux analystes de :

- Évaluer la contribution de la politique publique à la réalisation des objectifs sociaux et économiques ;
- Déterminer l'impact des politiques et des programmes, et si la politique a contribué ou non à corriger ou à améliorer le problème qu'elle vise à résoudre ;
- Évaluer l'efficacité des différentes approches stratégiques, permettant ainsi au gouvernement de prendre des décisions éclairées sur l'affectation des fonds. En effet, l'évaluation peut aider les décideurs à évaluer l'efficacité relative des politiques et des programmes et les aider à déterminer où placer leurs efforts afin d'obtenir les meilleurs avantages pour des coûts donnés. Ainsi, elle peut contribuer à améliorer l'efficacité, l'optimisation des ressources et la pertinence des interventions politiques et programmatiques ex post et justifier des interventions futures ;
- Améliorer continuellement la conception et l'administration des programmes. Dans ce cadre, l'évaluation est un outil essentiel pour savoir dans quelle mesure les politiques et les programmes sont efficaces, quels problèmes peuvent apparaître, quelles pratiques fonctionnent bien et ce qui devrait être mieux fait à l'avenir ?
- Stimuler un débat éclairé. Selon cette vision, les résultats des évaluations peuvent encourager un débat public qui peut donner l'occasion à un ensemble de parties prenantes - des parrains et gestionnaires de programmes aux bénéficiaires - de réfléchir à la pertinence et aux résultats des politiques, programmes et institutions ;
- Accroître l'imputabilité publique des politiques pertinentes.

Par ailleurs, l'essence de la bonne gouvernance peut être résumée dans cinq macro-critères/principes/composantes, englobant chacun une riche série de critères opératoires précis, destinés à encadrer la formulation, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et du management publics, à tous les niveaux (local, régional, national et multinational, voire au niveau des organisations internationales elles-mêmes).

Dans ce point, l'objectif est d'appréhender l'évaluation des politiques publiques selon l'angle de la contribution de l'évaluation des politiques publiques dans la bonne gouvernance. Et de là sa contribution dans chacune des composantes d'une bonne gouvernance.

2.2. L'évaluation des politiques sanitaires

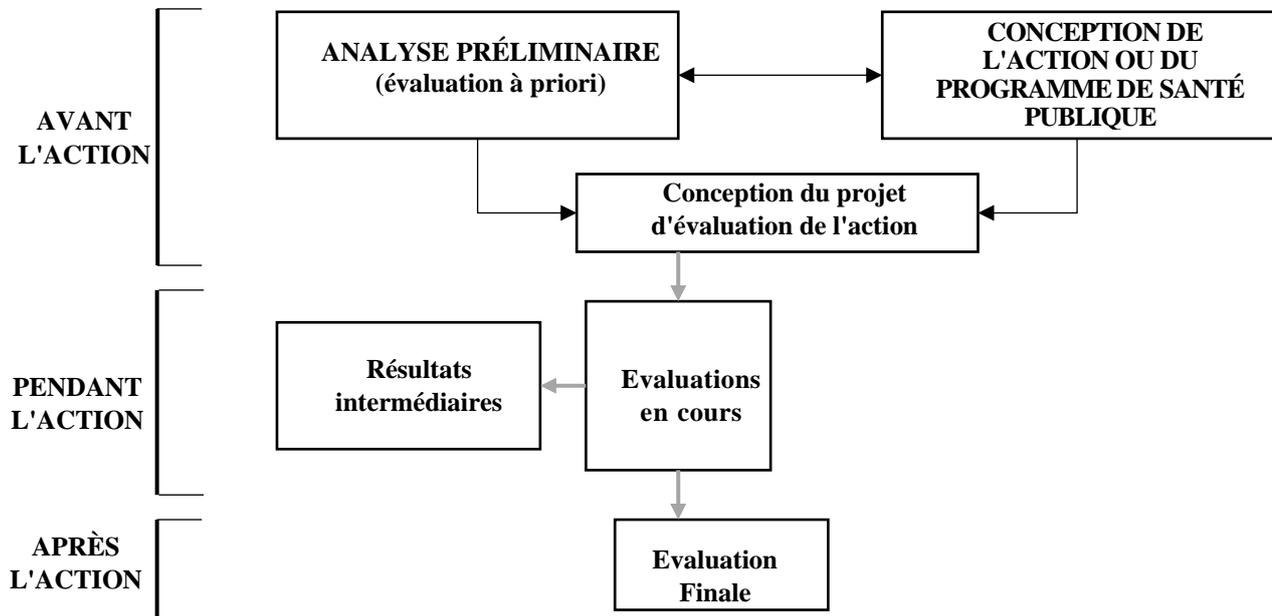
L'évaluation en santé doit déboucher sur des propositions pour une aide à la décision concernant la poursuite de l'action dans sa forme actuelle, l'adaptation voire l'arrêt de l'action ou l'organisation évaluée. Elle répond à un intérêt général en étant utile pour les acteurs, les financeurs, les partenaires, les bénéficiaires directs ou indirects, les citoyens, la société et les décideurs. Les enjeux sont différents. Certains cherchent à légitimer leur action, d'autres à la contrôler. Les financeurs et les citoyens contribuables souhaitent avoir connaissance de la bonne utilisation des ressources. Les patients souhaitent être tenus au courant de la qualité des soins qui leur sont fournis par les différents prestataires.

En effet, la loi du 31 juillet 1991 complétée par les ordonnances du 24 avril 1996, la loi du 13 août 2004, le décret n° 2005-346 du 14 avril 2005¹ précisent l'obligation de l'évaluation des pratiques professionnelles, l'accréditation (certification) des établissements de santé et des équipes. Dans le cadre des réseaux de santé, l'évaluation est une obligation réglementaire relative à la circulaire du 24/03/1998 et au décret du 17/12/2002².

Après avoir présenté la problématique et les concepts utilisés en évaluation, la démarche pour évaluer en santé publique se présente en trois grandes étapes, à savoir : l'analyse préliminaire, l'évaluation intermédiaire et l'évaluation finale qui aboutit au rapport de synthèse et peut se décliner en évaluations spécifiques.

La phase préliminaire est d'une grande importance, elle doit aboutir au choix d'un thème pertinent d'action de santé et à la définition du projet d'évaluation, suivie d'une série d'évaluations intermédiaires permettant de recueillir des informations pendant l'action qui réorienter le déroulement de l'action. In fine, la phase finale est une étape obligatoire, elle se manifeste différemment selon l'objectif prédéfini et doit être prévue dès la conception de l'action elle-même.

Figure 1 : Conception de l'action de santé publique et de son évaluation



Source : ANDEM, 1995

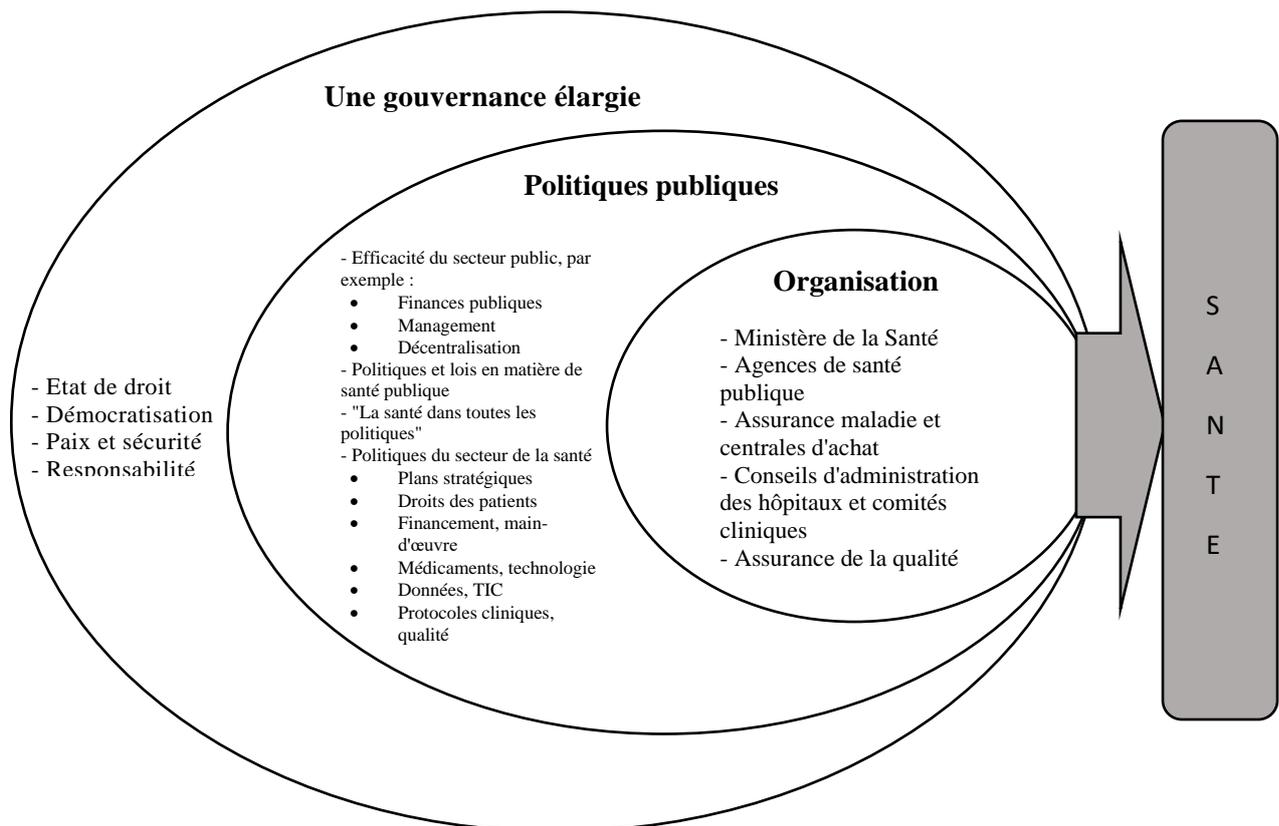
¹ Décret n° 2005-346 du 14 avril 2005 relatif à l'évaluation des pratiques professionnelles. Journal Officiel 15 avril 2005.

² Décret n° 2002-1463 du 17 décembre 2002 relatif aux critères de qualité et conditions d'organisation, de fonctionnement ainsi que d'évaluation des réseaux de santé et portant application de l'article L. 6321-1 du code de la santé publique.

Par ailleurs, l'évaluation en santé s'intéresse non seulement à la façon dont la gouvernance influe sur l'efficacité et les résultats des services sociaux, mais aussi à l'équité, à la légitimité et à l'ouverture du processus d'élaboration des politiques lui-même.

En effet, le lien entre la gouvernance et la santé peut s'opérer à plusieurs niveaux, y compris l'environnement de gouvernance plus large (figure ci-dessous), les politiques publiques externes et internes au secteur de la santé et l'efficacité des organisations du secteur de la santé qui exécutent des tâches spécifiques liées à la gouvernance (Savedoff WD. 2011 ; Kickbusch I, Gleicher D. 2014).

Figure 2 : La gouvernance et le secteur de la santé



Source : adapté par Savedoff (2009).

Par conséquent, une gouvernance efficace des organismes de santé publique est un facteur clé de leur performance. Les prestataires de services de santé qui sont plus responsables devant les communautés locales, par l'intermédiaire de comités cliniques ou d'autres structures similaires, peuvent également améliorer les résultats en matière de santé.

Ainsi, la crise sanitaire du Coronavirus a fait preuve de l'ampleur de la gouvernance des établissements publics. En effet, la gestion de cette crise par ces derniers mène à repenser le concept de la performance publique. Selon Drevetton (2021), la crise déstabilise certes les sous-basements théoriques et les bases conceptuelles de la performance, mais elle représente une nouvelle conception de cette notion par les managers publics.

2.3. Évaluation de la performance pour l'amélioration du système de santé

L'évaluation de la performance des établissements de santé a connu un développement important. Une telle évolution s'explique d'une part, par les progrès technologiques et informatiques qui sont à l'origine du développement de logiciels sophistiqués et de bases de

données riches d'informations de différentes natures. D'autre part, les contraintes financières des dernières années ont joué un rôle non négligeable et ont été à l'origine de la remise en cause des résultats du système de soins en termes de qualité et de coûts.

La LOLF a mis l'accent sur trois aspects de la performance : l'efficacité pour le citoyen, la qualité pour l'usager et l'efficience pour le contribuable. Aussi, l'évolution de la définition même de l'évaluation a fait évoluer la vision et les projections de l'administration française et plus particulièrement le domaine de la santé fortement concerné.

Selon cette logique, évaluer la performance revient à vérifier l'adéquation de certains aspects du système de santé par rapport aux objectifs assignés aux structures et aux acteurs par les autorités publiques de santé. Mesurer la performance revient par conséquent à s'intéresser à des éléments précis – dont l'amélioration de la santé de la population, les résultats sanitaires obtenus après traitement, la qualité clinique et le caractère approprié des soins (efficacité), la réponse des systèmes de santé aux attentes de la population (principe de *stewardship*), l'équité et la productivité (efficience), ce qui est en conformité avec les indicateurs de l'OMS et de la Banque mondiale.

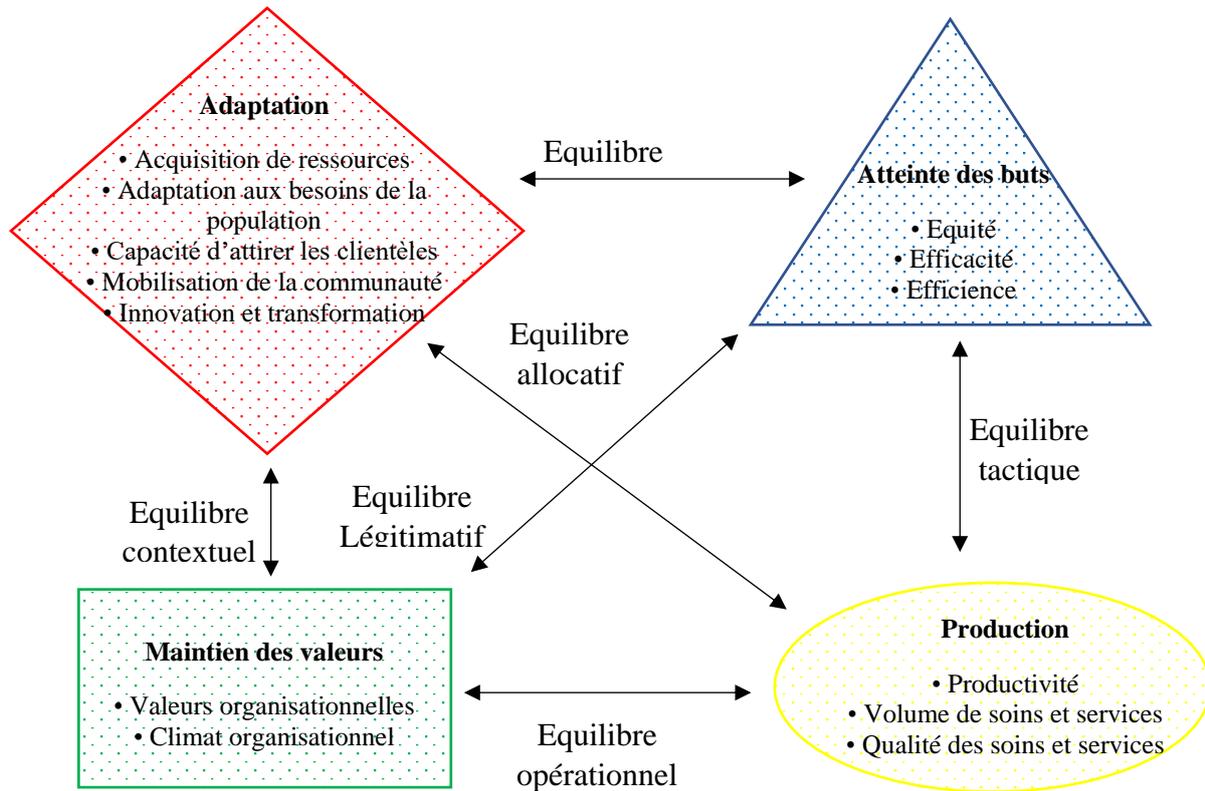
Par ailleurs, la mesure de la performance est une condition essentielle à la légitimité de l'État, mais en aucun cas une condition suffisante. Dans ce cadre, la prise en considération de la volonté du législateur, des procédures politico-administratives, des produits et des résultats constitue une étape primordiale pour fonder une analyse critique relative à la mesure de l'efficacité des actions du gouvernement (Amrani et al., 2021).

Au fil des années, l'évaluation est ainsi devenue une pratique incontournable dans le champ de la santé publique. Les études évaluatives des organisations de santé représentent un outil d'aide au pilotage essentiel pour développer et optimiser les actions de prévention et de promotion de la santé. S'agissant de l'évaluation de performances des organisations, elle constitue l'une des disciplines majeures de la santé publique qui privilégie l'atteinte de résultats et prône la généralisation de la culture de l'évaluation dans un objectif d'optimisation d'allocation des ressources vers les actions les plus efficaces.

Mesurer la performance revient donc à s'intéresser à la fois à l'efficacité des choix de politiques publiques qu'à l'efficience des choix gestionnaires et les modalités de pilotage mises en place. Fondés sur les principes d'effectivité, d'efficacité, d'efficience des politiques et de satisfaction des clients, les instruments de pilotage et de contrôle des affaires reposant sur un ensemble d'indicateurs adopté déjà dans le privé peuvent faire leurs preuves dans le système public.

Dans ce sens, l'approche privilégiée permet d'apprécier à la fois les aspects internes de la performance de ces organisations tout en gardant un œil attentif aux aspects externes qui les met en relation avec les autres acteurs et composantes du système de santé. Dès lors, l'approche la plus globale et la plus intégratrice possible de la performance est représentée à travers le modèle intégrateur schématisé ci-après :

Figure 3 : le modèle intégrateur et configurationnel de la performance



Source : Sicotte C, Champagne F, Contandriopoulos AP, Barnsley J, Béland F, Leggat SG, et al. (1998).

Subséquentement, il est nécessaire de concevoir et de mettre en œuvre de nouveaux instruments d'appréciation de la performance. La plupart des indicateurs de performance dans la prestation des soins de santé publics consistent à mesurer l'écart entre les comportements attendus et les comportements réels, comme les absences non justifiées du travail ou le détournement de fonds des utilisations prévues. L'OMS 2008, fournit une bonne liste de mesures de la performance de la gouvernance pour la fourniture directe de soins de santé publique :

- Absentéisme des agents de santé dans les établissements de santé publique ;
- Proportion des fonds publics qui parviennent aux établissements de district ;
- Taux de rupture de stock des médicaments essentiels dans les établissements de santé ;
- Proportion des paiements informels dans le système public de soins de santé ;
- Proportion des ventes de produits pharmaceutiques constituées de médicaments contrefaits.

Ces cinq indicateurs mesurent l'écart entre la performance attendue et la performance réelle des services publics de santé et mettent en évidence les aspects critiques - gestion des ressources humaines, gestion financière, gestion de l'offre, réglementation des médicaments et mise en application - qui affectent les résultats et l'impact des services publics de santé.

3. Politiques sanitaires à l'épreuve du Covid-19

Les crises sanitaires mondiales engendrent une menace à la fois pour la santé publique que pour la stabilité économique des pays. À cet égard, le Maroc risquait d'être exposé rapidement à la pandémie du COVID 19, du fait qu'il dispose de moyens sanitaires limités (notamment ses capacités litières). Dans un contexte où la pandémie connaît une évolution exponentielle, le Royaume devait être très réactif grâce à un plan d'action à plusieurs niveaux, principalement, sanitaire et financier.

Ainsi, le Maroc doit assurer un financement pour les plans de riposte aux situations de risque majeur à travers des mécanismes comme le « Fonds de gestion de la pandémie du coronavirus » ou le « Fonds de solidarité contre les événements de catastrophes naturelles ».

Dans l'attente d'une réflexion sur la base des bilans, nous pouvons dire que l'investissement dans la sécurité sanitaire serait, ainsi, une perspective pour le développement durable et la réduction de la vulnérabilité du secteur sanitaire.

Dans ce sens, des actions ont été très rapidement lancées pour atténuer la cadence de la contamination de l'épidémie : des « Postes de Commandement Coronavirus » ont été mis en place aux échelles territoriales appropriées pour maintenir la veille et la coordination avec les services sanitaires de l'identification et de la localisation de l'épidémie. Cette initiative a été consolidée par une interdiction des rassemblements, un verrouillage des frontières, la fermeture des écoles, de plus des mesures d'un confinement volontaire puis obligatoire.

Parallèlement, un « Fonds spécial pour la gestion de la pandémie du coronavirus » (10 milliards DH) a été créé par Sa Majesté le Roi. Ce dernier vise à prendre en charge les dépenses de mise à niveau du dispositif médical, soutenir l'économie nationale pour faire face au choc et préserver les emplois afin d'atténuer les répercussions sociales de la pandémie.

En effet, les actions ont porté sur l'amélioration des conditions d'accueil des patients, l'augmentation et le réaménagement des capacités hospitalières, ainsi que la constitution des stocks de médicaments, plus particulièrement la chloroquine.

D'autant plus, l'implication des acteurs économiques et sociaux a pris différentes facettes, des entreprises citoyennes (publiques et privées) ont aménagé des services hospitaliers et des centres de consultation, des unités hôtelières et de restauration se sont portées volontaires pour offrir des chambres d'accueil et les prestations de restauration aux patients convalescents ou aux personnels de santé. Aussi, des chercheurs universitaires se sont manifestés par l'élaboration de modèles de prédiction de la propagation du Covid-19 au Maroc.

De sa part, le ministère de la Santé a mené une série d'actions pour élever son niveau de vigilance en termes du suivi de la situation épidémiologique en temps réel par l'adaptation de l'organisation du système de soins en réponse à une nouvelle logique d'intervention relative à la prise en charge des cas confirmés d'infection et l'orientation des cas possibles.

Par ailleurs, l'information diffusée à l'attention du public s'est basée sur la crédibilité des autorités et l'efficacité de la riposte (Vieira Flores, 2020). En résumé, l'efficacité de l'action sanitaire a reposé sur la planification et la coordination des actions des parties prenantes pour assurer le contrôle de l'impact du virus.

Face aux menaces persistantes de la pandémie, la mise en œuvre d'actions sanitaires efficaces reste une priorité pour le Maroc, se traduisant par la mobilisation de toutes les parties prenantes afin de garantir le respect des mesures de prévention et de venir en aide aux citoyens, et ceci dans une perspective d'atténuer les conséquences économiques pesantes de la crise sanitaire.

4. Proposition d'une grille d'évaluation de la stratégie sanitaire : cas de la COVID-19

Chaque politique publique est « étudiée à travers un ensemble de critères évaluatifs standards, notamment : *efficacité, efficience, cohérence, utilité, pertinence* ».

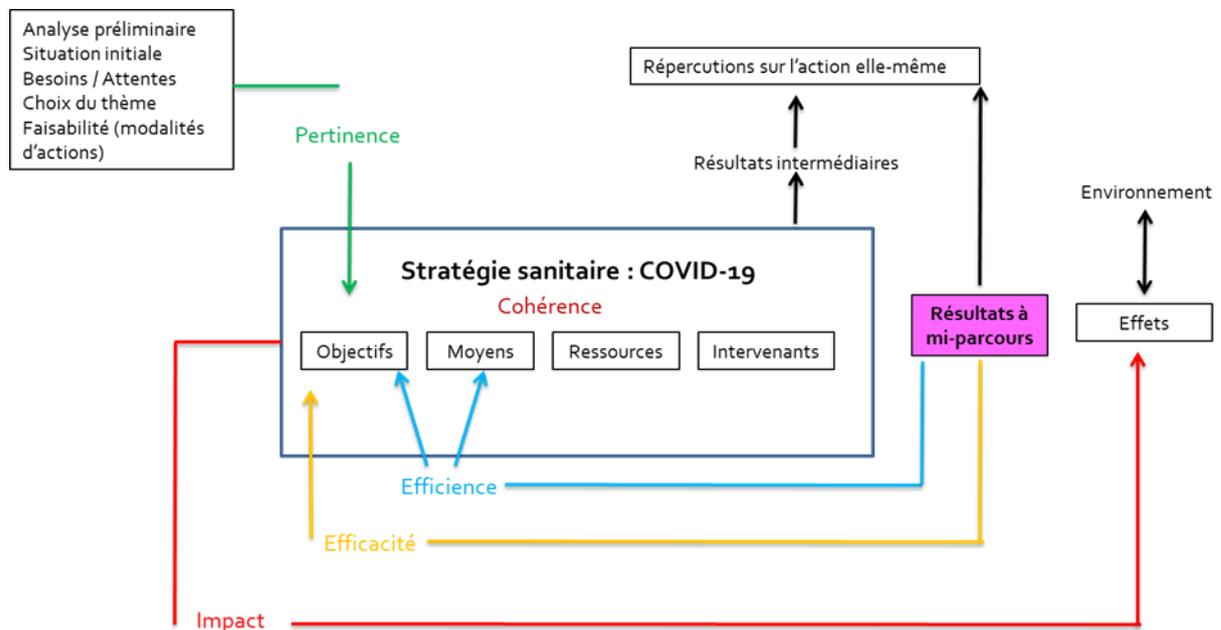
Notre approche méthodologique relève d'une proposition d'une grille d'évaluation qui servira à vérifier, si l'application des méthodes d'intervention s'avère réellement performante sur le terrain à travers :

- Une étude exhaustive de la documentation disponible et des travaux existants produits par les organismes, tel que l'HCP, L'ONDH, Statistiques sectorielles (Ministère de la Santé, Ministère de l'intérieur, ...).

- Des techniques d'analyses (statistiques), d'enquêtes (entretiens) et de consultation (questionnaires).

De ce fait, le protocole proposé est présenté dans la figure ci-après :

Figure 4 : Protocole d'évaluation et liens avec le programme



Source : Nous-mêmes

La grille d'évaluation

Cette analyse est centrée sur l'évaluation de la performance de la stratégie sanitaire et de prise en charge des patients pendant les crises pandémiques : cas du COVID-19.

Un ensemble de questions d'évaluation ont été formulées durant la phase documentaire. Ces questions d'évaluation structurées en critères de jugement et indicateurs seront présentées dans la grille suivante.

Figure 5 : Grille d'évaluation proposée

| | |
|-----------------------------|--|
| Question 1 | Pertinence de la stratégie sanitaire de lutte contre le COVID-19 ? |
| Critère d'évaluation | Pertinence |
| Question 1.1 | Dans quelle mesure les objectifs fixés reflètent les buts déjà formulés ? |
| Question 1.2 | Dans quelle mesure les actions entreprises permettent l'atteinte des objectifs d'amélioration des conditions sanitaires et de prise en charge des patients ? |
| Sources d'information | <ul style="list-style-type: none"> • Statistiques sectorielles (Santé, Ministère de l'intérieur,) • Les acteurs sectoriels (autorité locale, médecins, infirmiers, sage-femme, cadre administratif de la santé...) |
| Méthodes analytiques | <ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire. • Analyse statistique. • Entretiens avec les acteurs et les bénéficiaires. |
| Question 2 | Efficience de la stratégie sanitaire de lutte contre le COVID-19 ? |
| Critère d'évaluation | Efficience |
| Question 1.1 | Dans quelle mesure les moyens sont utilisés et affectés d'une manière optimale ? |

| | |
|-----------------------------|--|
| Question 1.2 | Dans quelle mesure les moyens et les ressources affectés sont en adéquation avec les objectifs établis ? |
| Sources d'information | <ul style="list-style-type: none"> • Statistiques sectorielles (Santé, Ministère de l'intérieur, Ministère chargé de l'enseignement supérieur...). • Les acteurs sectoriels (autorité locale, médecins, infirmiers, cadre administratif de la santé...) |
| Méthodes analytiques | <ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire. • Analyse statistique. • Entretiens avec les acteurs et les bénéficiaires. |
| Question 3 | Effacité de la stratégie sanitaire de lutte contre le COVID-19 ? |
| Critère d'évaluation | Effacité |
| Question | Jusqu'à quelle ampleur les politiques instaurées permettent-elles l'atteinte des objectifs ? |
| Indicateurs | <ul style="list-style-type: none"> • Taux d'accès aux soins • Taux d'hospitalisation • Taux de mortalité • La capacité d'accueil • Le taux d'encadrement médical (nombre de médecins par habitant, ...) • Le taux de couverture médical • Nombre de cas testés • Taux des cas recensés COVID-19 • Taux de mortalité des personnes atteintes du COVID-19 |
| Sources d'information | <ul style="list-style-type: none"> • Statistiques sectorielles • Les acteurs sectoriels et bénéficiaires |
| Méthodes analytiques | <ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire • Analyse statistique • Questionnaires avec les acteurs et les bénéficiaires |
| Question 4 | Cohérence de la stratégie sanitaire de lutte contre le COVID-19 ? |
| Critère d'évaluation | Cohérence |
| Question 1.1 | Dans quelle mesure les actions formulées permettent-elles l'atteinte des objectifs ? |
| Sources d'information | <ul style="list-style-type: none"> • Statistiques sectorielles (Santé, Ministère de l'intérieur, Ministère chargé de l'enseignement supérieur...). • Les acteurs sectoriels (autorité locale, médecins, infirmiers, cadre administratif de la santé...) |
| Méthodes analytiques | <ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire. • Analyse statistique. • Entretiens avec les acteurs et les bénéficiaires. |

Source : Nous-mêmes

La présente grille d'évaluation servira comme une feuille de route et un outil décisionnel pour vérifier les écarts entre les résultats escomptés de la politique sanitaire et les réalisations abouties réellement, sur la base de la triangulation entre les études documentaires, qualitatives et quantitatives.

5. Conclusion

Le présent travail consiste à mettre en lumière l'importance de l'évaluation, notamment dans une période de crise sanitaire. En effet, l'évaluation est fondée sur l'explication, la compréhension et la rationalisation des politiques publiques. Elle permet surtout d'améliorer l'efficacité d'une intervention de l'État. Elle consiste donc à optimiser les résultats, mesurer et expliquer les écarts entre les résultats attendus et les résultats obtenus.

En se référant sur la littérature, nous avons identifié l'existence d'une relation paire entre la gouvernance et l'évaluation. Nous ne pouvons pas évoquer la notion de gouvernance indépendamment de celle d'évaluation. À ce titre, l'émergence des citoyennetés de plus en plus exigeantes, ainsi que l'enjeu des urgences sociétales à traiter et la complexité des choix à opérer nécessitent d'engager un débat démocratique fécond sur l'évaluation de l'action publique à la hauteur des attentes des citoyens en matière de services publics. Ceci exige l'intégration et d'intégrer des principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, désormais constitutionnalisés, dans les politiques publiques.

De ce fait, l'élaboration de nouvelles politiques publiques efficaces doit s'intéresser préalablement aux résultats obtenus par les politiques en vigueur et s'interroger sur la pertinence des objectifs et les choix stratégiques, sur la cohérence et l'efficacité des actions et moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés et sur la manière de répartir les ressources humaines et financières entre différentes actions.

Dans le domaine de la santé, l'évaluation doit discerner des propositions pour une aide à la décision concernant la poursuite de l'action dans sa forme actuelle, l'adaptation voire l'arrêt de l'action ou l'organisation évaluée. Ainsi, l'évaluation dans ce cadre doit s'intéresser non seulement à la façon dont la gouvernance influe sur l'efficacité et les résultats des services sociaux, mais aussi à l'équité, à la légitimité et à l'ouverture du processus d'élaboration des politiques lui-même.

En outre, la gouvernance efficace des établissements de santé constitue un élément clé de leur performance. D'ailleurs, la crise sanitaire du Covid-19 a fait preuve de cette importance. La mesure de la performance doit donc s'intéresser à l'efficacité, l'efficacité ainsi que les modalités mises en place pour le pilotage et le choix des politiques publiques.

Pour ce faire, l'approche de la performance adoptée correspond au modèle intégrateur qui représente le modèle le plus global de la performance.

En guise de conclusion, à travers le présent papier, nous estimons fournir un outil d'aide à la décision sous forme d'une grille d'évaluation qui permet d'éclairer et accompagner les décideurs dans la démarche de l'évaluation des politiques sanitaires, voire même, de repenser l'idéologie de l'évaluation et sa relation avec la performance du système de santé et plus précisément dans une telle circonstance de crise pandémique.

De ce fait, l'évaluation doit répondre à la demande d'information de tous ses utilisateurs, par la collecte d'informations pertinentes et crédibles, diffusées de manière compréhensible, et à temps pour correspondre aux calendriers des actions publiques.

Néanmoins, tester empiriquement l'impact du COVID-19 sur la situation sanitaire des citoyens nécessite la disposition et la disponibilité de toute l'information nécessaire pour mener à bien un processus d'évaluation convenable.

Une innovation au niveau de la production des indicateurs s'impose, et ce via l'instauration d'un système de veille sanitaire qui va de pair avec le développement d'un système d'information sanitaire au niveau national et territorial. La question principale et alors d'adopter un mode de régulation par anticipation au niveau sanitaire qui pourrait éclairer le montage et la conduite d'une stratégie sanitaire optimale.

Références :

- (1) AMRANI, N., SADIK, M., & HEMMI, M. (2021). Gouvernance des collectivités territoriales au Maroc : une approche prospective à la lumière des expériences internationales. *Alternatives Managériales Économiques*, 3(1), 144-165.
- (2) Baslé M, (2013). « Méta évaluation des politiques publiques et qualité des évaluations », *Revue française d'administration publique* n° 148/4, pp 1017-1027.
- (3) Baslé M., (1998). L'évaluation des politiques publiques à différents niveaux de gouvernement : moyens, portée et contraintes, 3èmes assises de la fonction financière et du contrôle de gestion des collectivités locales, Lille, 23-24 septembre, 1998, page 3.
- (4) Belghiti Alaoui, Abdelali, (2020). « Investir dans la sécurité sanitaire, maintenant plus que jamais », *Policy Brief N°20-27*, Policy Center for the New South
- (5) Daoudi, Salma, (2020). « The war on COVID-19: The 9/11 of Health Security », *Policy Paper N°20-06*, Policy Center for the New South.
- (6) Deleau M. et al., (1986). « Evaluer les politiques publiques méthodes, déontologie, organisation », rapport pour le commissariat général du plan. Paris, la documentation française.
- (7) Dreveton B. (2021), « La crise sanitaire vue par les managers publics - Une hybridation de la performance publique ? » *Rev. Fr. Gest.*, 46 293 (2020) 139-149.
- (8) El Jai, Youssef, (2020). « Comprendre le choc COVID-19: perspectives et réflexions », *Opinion*, April 1st, 2020, Policy Center for the New South.
- (9) Forss K. et Carlsson J., (1997) *The Quest for Quality – or Can Evaluation Findings Be Trusted?* *Évaluation*, vol. 3, n°4, page 482.
- (10) Guerrieri, V, G Lorenzoni, L Straub, I Werning (2020). «Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages? », *NBER Working Paper No. 26918*.
- (11) International Monetary Fund, (2020, April). « *World Economic Outlook, Chapter 1* ».
- (12) Jaidi, Larabi, (2020). « Le confinement: Ni Huis clos, ni Vita è bella: un réalisme positif », *Opinion*, April 14th, Policy Center for the New South.
- (13) Knoepeel P., Larrue C., Varone F., et Savard J F., (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques*. Presses de l'Université du Québec.
- (14) Lemieux V., (1995). *L'étude des politiques publiques. Les acteurs et leur pouvoir*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- (15) Scriven M., (1991). *Evaluation thesaurus*, 4ème édition, Newbury Park, Calif : Sage Publications, page 1.
- (16) Turgeon J., et Savard J F., (2012). « Politique publique ». *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*.
- (17) Viera Flores, Joana, (2020) « Outbreaks of misinformation: science communication in a pandemic », *Opinion*, April 10th, Policy Center for the New South.
- (18) Viveret P., (1989). « L'évaluation des politiques et des actions publiques », rapport au premier ministre, Paris, la documentation française, collection des rapports officiels, juin 1989.
- (19) World Bank & United Nations, (2020, March). « *Social and Economic Impact of the COVID 19 Crisis on Morocco: temporary analysis to assess the potential for International organizations to support national response* ».