

Dispositif de performance de la LOLF au Maroc : échec ou réussite

LOLF performance system in Morocco: failure or success?

Rachida CHOUAY

Docteur en Sciences Politiques et Juridiques

Laboratoire des études stratégiques et les analyses juridiques et politiques

ISPITS de Fès-Maroc

rachidachouay2111@gmail.com

Date de soumission : 15/01/2023

Date d'acceptation : 08/02/2024

Pour citer cet article :

CHOUAY R. (2024) «Dispositif de performance de la LOLF au Maroc : échec ou réussite», Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 7 : Numéro 1 » pp : 725 - 743

Résumé

Au Maroc, comme dans d'autres pays, la mesure de la performance, outil à la fois de pilotage et de responsabilisation des organisations, a donné naissance à la « loi organique relative à la loi de finances (LOLF) ». Cette loi implique, dans le cadre de la gestion axée sur les résultats (GAR), le choix et la définition des indicateurs de performance à partir des objectifs fixés dans le but d'assurer l'efficacité des politiques et programmes de l'Etat. Cependant, les problèmes engendrés par l'introduction des chiffres dans la gestion publique sont multiples. Car après plusieurs années écoulées, l'ambition que les méthodes basées sur la quantification vont améliorer l'efficacité de l'action publique a été remise en question par une myriade d'auteurs. Cet article se propose d'expliquer la réalité de la mise en place du dispositif de performance de la LOLF dans le secteur public au Maroc à travers une analyse des objectifs et des indicateurs de la santé adoptés dans les projets de performance du Ministère de la Santé et de la Protection Sociale. L'échantillon étudié est constitué de 30 programmes associés à 130 objectifs et 354 indicateurs.

Mots clés : Performance ; Quantification ; Indicateur ; GAR ; LOLF.

Abstract

In Morocco, as in other countries, performance measurement, a tool for both management and accountability of organizations, has given rise to organic law No. 130-13 relating to the organic budget law (LOLF). This implies, within the framework of results-based management (RBM), the choice and definition of performance indicators based on the objectives set in order to ensure the effectiveness of government policies and programs. However, the problems caused by the introduction of numbers into public management are various. After several years, the ambition that quantification-based methods will improve the efficiency of public action has been called into question by a myriad of authors. This article aims to explain the reality of the implementation of the LOLF performance system in the public sector through an analysis of the objectives and indicators of health adopted in the performance projects of the Ministry of Health and Social Protection in Morocco. The sample studied includes 30 programs, 130 objectives and 354 indicators.

Key words: Performance; Quantification; Indicators; RBM; LOLF.

Introduction

L'État utilise les indicateurs non seulement pour cerner et mesurer les réalités socioéconomiques, mais aussi pour apprécier les incidences de ses politiques sur les populations cibles, en vérifiant si son intervention est couronnée de succès ou vouée à l'échec. Les chiffres orientent l'action des acteurs et deviendront par conséquent un critère d'action, et d'évaluation de celle-ci. Sans chiffres, il est difficile aussi de fixer des objectifs, de définir des indicateurs de mesure et de produire des résultats. Comme disait Gaston Bachelard « Voulez-vous croire au réel ? », « Mesurez-le ! ».

Le recours à la quantification dans le secteur public (au-delà de ses vertus) est justifié par plusieurs éléments, notamment : les restrictions budgétaires, les exigences croissantes d'efficacité, d'efficacités et de qualité des services... Pour le décideur politique, les chiffres constituent des vraies sources de persuasion. Pour les gestionnaires des organisations publiques, l'utilisation des chiffres est une opération fondamentale afin de satisfaire aux exigences croissantes d'une gestion plus rigoureuse des deniers publics. Pour le public, les données chiffrées sont nécessaires pour comprendre la réalité sociale dans laquelle il vit.

Au Maroc, la LOLF 130.13 du 2 Juin 2015, étant l'un des aboutissements de l'introduction des chiffres dans la gestion des finances publiques, vise à instaurer une culture de responsabilité et de performance en orientant la gestion vers les résultats et en tournant le dos à la classique gestion axée sur les moyens. Elle vise, d'une part, la mise en place d'une nouvelle nomenclature budgétaire qui a pour finalité, selon l'école de choix publics, le rétablissement de l'autorité des politiques sur les administrations ; d'autre part, la définition des indicateurs de performance à partir des objectifs fixés dans le but d'assurer l'efficacité de l'administration, selon l'école managérialiste.

Désormais, le budget est présenté par objectifs de PP (programmes assortis d'objectifs et d'indicateurs de résultats) et non plus par nature de dépenses. Dans son 1^{er} article, ladite loi organique précise que « la loi de finances détermine, pour chaque année budgétaire, la nature, le montant et l'affectation de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elle tient compte de la conjoncture économique et sociale qui prévaut au moment de sa préparation, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elle détermine ». La gestion axée sur les résultats (GAR) doit orienter, à un certain degré, les administrations à porter leur attention sur les objectifs mesurables plutôt que sur les moyens et les enjeux qui leur sont internes. Elle participe également à la concrétisation

du principe de transparence qui implique la diffusion de données sur l'action publique auprès de la hiérarchie politique et du grand public. La GAR est considérée un levier de transformation économique et de développement inclusif (Hinti & Zahar, 2020).

Toutefois, il s'avère que les partisans de la quantification dans le secteur public n'ont pas porté une attention suffisante sur la nature des activités du secteur public comparativement au secteur privé. Car après plusieurs années passées, l'ambition que ces méthodes vont améliorer le secteur public s'est vite évaporée selon la réalité transmise par une myriade d'auteurs. Les administrations appliquent aujourd'hui la quantification sans information sur l'impact réel des activités mesurées, ni une vraie responsabilisation des metteurs en œuvre.

La réalité de l'utilisation de la GAR dans le secteur public au Maroc n'a pas été dévoilée. Nous ne savons pas exactement les gains et les pertes de son introduction dans la gestion publique. Il ne s'agit toutefois pas pour nous d'interroger la mise en œuvre de la GAR du point de vue de la performance gestionnaire, mais de démontrer et d'expliquer sa capacité tangible à remplir une fonction politique. Nous tenterons ainsi de répondre à la question suivante : dans quelle mesure les informations tirées des résultats, exprimés en termes d'indicateurs performance, sont suffisantes pour s'assurer que l'État et son administration offrent des services bien adaptés à l'intérêt général ?

Afin de répondre à la problématique suscitée et sans vouloir s'affilier à un courant philosophique particulier, cet article s'inscrit dans une perspective pragmatique qui tente d'expliquer le problème pour pouvoir esquisser la solution. L'article associe la théorie et l'empirique avec des intensités variables et des points de contacts multiples. Nous nous sommes inscrits dans une démarche scientifique qui a débuté par une collecte assez large d'informations avec un examen des théories disponibles avant d'ordonner le réel et de répondre au problème théorique. Toutefois, pour enrichir l'analyse, nous avons utilisé l'étude de cas.

Cet article se propose en trois points : Nous expliquerons d'abord comment les politiques publiques (PP) se déchiffrent sous l'angle des indicateurs de la LOLF. Puis, nous analysons les indicateurs et les objectifs associés au budget du ministère de la santé. Enfin, nous discuterons comment les indicateurs pourront être utilisés dans la prise de décision avant de proposer quelques pistes d'amélioration.

1. Les résultats des PP sous l'angle des indicateurs de la LOLF

Les objectifs des politiques publiques (PP), selon la logique de la LOLF, doivent refléter les intentions des décideurs, et les indicateurs doivent être formulés de manière à mettre adéquatement sous contrôle ces objectifs. Les indicateurs doivent répondre aux critères d'efficacité, d'efficience et de qualité. Ils sont efficaces lorsqu'ils traduisent l'intérêt général ; efficaces quand ils renseignent sur l'optimisation de l'utilisation des ressources ; de qualité quand ils énoncent l'aptitude du service à satisfaire son bénéficiaire. Ils doivent enfin produire une information suffisante et pertinente pour l'évaluation. Pour ce faire, les indicateurs doivent être compréhensibles et pertinents et facilement exploitables.

Aux termes de l'article 39 de la LOLF 130.13, un programme est « un ensemble cohérent de projets ou actions relevant d'un même département ministériel ou d'une même institution et auquel sont associés des objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés et faisant l'objet d'une évaluation qui vise à s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations. Un responsable par programme, désigné au sein de chaque département ministériel ou institution, est chargé de définir les objectifs et indicateurs dudit programme et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre ». Selon le même article, les objectifs d'un programme, traduction d'une PP, et « les indicateurs y afférents sont repris dans le projet annuel de performance (PAP) élaboré par le département ministériel ou l'institution concernée. Ledit projet de performance est présenté à la commission parlementaire concernée, en accompagnement du projet du budget dudit département ministériel ou institution » ... Les objectifs des PAP sont déclinés en objectifs opérationnels, déclinés à leur tour en activités dans le travail quotidien des services chargés de mettre en œuvre le programme. Chaque gestionnaire public, devra, à son niveau de responsabilité, rendre compte de ses résultats.

Le rapport annuel de performance (RAP) « constitue la synthèse et la consolidation des rapports de performance élaborés par les départements ministériels et institutions. Il accompagne le projet de loi de règlement de la LF » (Art. 66 de la LOLF). La loi de règlement est le moment privilégié du contrôle de l'exécution budgétaire. Elle permet d'apprécier la qualité de la gestion des finances publiques, mais également, grâce à la présentation des RAP, de rendre compte, pour chaque programme, de l'exécution des engagements pris dans les PAP au moment de l'examen du projet de loi de finances (PLF). Les résultats décrits dans ces rapports devaient

nourrir toutes les étapes du cycle budgétaire annuel. Le rôle du parlement est largement renforcé par la LOLF, qui l'amène à évaluer les résultats des PP prévues dans le budget de l'État.

La LOLF doit permettre alors la mesure de la performance de l'action publique par des indicateurs en orientant la gestion vers les résultats. Elle aide à évaluer les politiques de l'État, à nourrir le débat démocratique, à améliorer l'élaboration des PP et à responsabiliser les décideurs et les gestionnaires. Nous ne parlions plus donc des sommes qui seraient consenties, mais bien des résultats à atteindre et de la façon de les atteindre.

L'idée principale de la GAR est de dépasser les limites engendrées par la gestion axée sur les moyens, notamment le risque de détourner l'attention des administrations qui perdent de vue l'incidence de leurs actions sur la société. La GAR renforce les liens entre les citoyens et la démocratie puisqu'elle offre au gouvernement des informations pouvant être utilisées dans la formulation des PP ou dans l'examen de leurs résultats tangibles.

Cependant, la GAR n'est pas facile à mettre en place. Le choix des objectifs et des indicateurs de mesure est un travail laborieux. En pratique, pour obtenir une information chiffrée, plusieurs étapes s'imposent, notamment : la définition d'un objectif pertinent, l'élaboration des instruments de mesures, la compilation des données, leur tabulation, leur analyse et interprétation, etc. Les choix faits à chacune de ces étapes influencent les étapes suivantes, donc sur la donnée finale. Alain Desrosières voit qu'il faut d'abord comprendre le processus de production d'une donnée et ensuite étudier le rôle que cette donnée joue dans la décision publique (Salais, 2011).

Aussi, la définition d'une théorie d'action -qui est fondamentale pour construire les objectifs et les indicateurs- est difficile, car plusieurs théories sont en concurrence au sein d'une même PP. Par exemple, dans le cadre du strict objectif d'amélioration de la sécurité routière, le « Ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique » a choisis deux indicateurs de mesure : « le nombre de tués et des blessés graves » et « le taux de couverture par les radars de contrôle de vitesse ». Dans ce cas-là, pouvons-nous attribuer la diminution ou l'augmentation des décès et des blessés sur les routes au contrôle routier, aux programmes de sensibilisation et d'éducation, à l'état de l'infrastructure routière, aux conditions de l'obtention des permis de conduite ou à une intervention en parallèle ? Robert Salais ajoute que la validité en termes d'information produite par un chiffre repose sur les conventions de définition et de mesure du phénomène qui en est l'objet. Annoncer, par exemple, que « le taux de pauvreté a diminué » doit être vu à travers les conditions socioéconomiques de la population. Alain Desrosières (2008) disait : « En raison des effets pervers induits par les indicateurs, par rétroaction sur le comportement des

acteurs, plusieurs ex pays socialistes n'ont pas réussi à assurer une meilleure planification stratégique de leurs plans ».

De plus, le fait de focaliser l'action des acteurs sur ce qui est retracé par les indicateurs peut provoquer des effets pervers. Autrement dit, la connaissance des cibles quantitatives prédéfinies à atteindre pourra constituer une incitation directe à l'adoption d'un comportement rationnel de maximisation du score, tel que mesuré par les indicateurs. L'enjeu ne sera pas toujours d'améliorer réellement les situations mais d'obtenir la performance quantitative exigée, quelle qu'en soit la méthode utilisée (Salais, 2010). Un autre risque serait de proposer une vision réductrice de la réalité sociale en écartant les indicateurs difficilement mesurables ou ceux nécessitant un long suivi.

2. Analyse des relations « objectifs-indicateurs » des PAP, cas de santé

Les PAP, selon le guide de la performance élaboré par le « Ministère de l'Economie et de Finance (MEF) », « sont préparés par le ministère et présentent les objectifs de performance assortis de leurs indicateurs. Ils font apparaître pour chaque programme les écarts avec les prévisions relatives à l'année N-1 et N-2 et annoncent pour chaque programme les objectifs à viser pour la préparation du PLF de l'année N, dans une perspective triennale ainsi que les prévisions de résultats pour l'exercice N+1 et N+2 et les cibles de résultats pour une année de référence. À travers son PAP, un ministère donne une vision qui engage ses responsables de programmes et le ministre ». La validation du PAP doit respecter les étapes suivantes : (i) Préparation et discussion au cours de l'élaboration du budget ; (ii) Validation par le Ministre concerné ; (iii) validation définitive par la direction du budget ; (iv) Transmission au parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

Dans les PAP sont fixés des niveaux cibles (prévisibles) à atteindre au regard des indicateurs pour l'année budgétée. Dans les RAP, ce sont les niveaux effectivement atteints qui sont indiqués pour rendre compte des résultats obtenus pour l'année observée. Des séries chronologiques rétrospectives et prévisionnelles (sur trois ans) doivent figurer dans les PAP et les RAP.

La LOLF prévoit « l'élaboration de la loi de finances (LF) de l'année par référence à une programmation budgétaire triennale (PBT). Celle-ci est glissante et actualisée chaque année ». Cette programmation sur trois ans a pour objectif principal l'amélioration de l'efficacité de l'allocation des ressources budgétaires en renforçant le lien entre les stratégies sectorielles et le

budget annuel ainsi que l'octroi d'une meilleure visibilité aux gestionnaires pour gérer et suivre la performance des PP.

À travers une analyse quantitative et qualitative d'un échantillon accidentel de PAP, nous allons explorer concrètement les arguments qui remettent en question le pilotage des PP par un dispositif d'objectifs et d'indicateurs. Le choix des PAP de ministère de la santé (MS) est justifié par notre connaissance approfondie de la logique d'action dans ce domaine même si le champ couvert par la LOLF est plus large. Leur analyse va porter principalement sur la concordance des objectifs avec les indicateurs ainsi que la classification de ces indicateurs en termes d'efficacité, de qualité et d'efficience. Nous discuterons les changements affectant la structure des PAP, puis à l'intérieur de chaque programme nous essayerons de décomposer les objectifs et les indicateurs correspondant à la lumière des orientations stratégiques du MS et du programme gouvernemental (particulièrement les axes de santé).

Le tableau ci-dessous montre l'évolution du nombre de programmes par année, du nombre des objectifs par programme, des indicateurs et des sous indicateurs par programme.

Tableau 1 : Répartition par année des objectifs et des indicateurs des PAP de santé

<u>Année</u>	<u>Programmes</u>	<u>Objectifs</u>	<u>Indicateurs</u>	<u>Sous-Indicateurs</u>
2016	6	27	70	00
2017	6	25	67	00
2018	6	26	82	00
2019	6	26	67	16
2020	6	26	68	16
Total	30	130	354	32

Source : rédigé par l'auteur de l'article

L'observation de l'évolution de la structure de l'ensemble des PAP montre une stabilité notable dans leur composition. Il n'existe pas une différence significative dans le nombre des objectifs et des indicateurs par programme (une petite variation est notée en 2018 pour le nombre des indicateurs). Les modifications affectant certains objectifs portent sur l'ajout d'un objectif, fusion d'objectifs, éclatement d'objectif, suppression d'objectif. Si on compare par exemple (dans le cadre du programme 700 du MS intitulé « ressources humaines et renforcement des capacités du système de santé ») l'objectif 700.1 du PAP de 2020 avec ceux figurant respectivement dans les PAP de 2019 et de 2018, on remarque que le 1^{er} objectif « optimiser la dotation des établissements de santé en RH qualifiées et motivées pour une meilleure offre de soins » n'inclut pas le terme « diversifiés ». Le 2^e objectif « disposer tous les établissements de santé en personnel suffisant et qualifié pour un service de santé de qualité » n'abrite pas

l'expression « diversifiés et motivées ». Et l'énoncé « pour une meilleure offre de soins » est remplacé par l'expression « pour un service de santé de qualité » ! Les modifications qui ont touché les deux objectifs sont des modifications hésitantes et non justifiées, surtout que les indicateurs n'ont pas connu de changements notables !

Aussi, les indicateurs des PAP ne sont pas classés conformément aux dispositions de la LOLF 130.13, de point de vue de « citoyen », de « contribuable » ou d'« usager ». Leur nombre est resté quasi constant dans l'échantillon étudié. Les variations enregistrées sont minimales et concernent principalement le changement dans leur formulation, l'ajout ou la suppression. Bref, les indices de similarité entre les PAP étudiés sont élevés (tout en prenant en considération la stabilité exigée pour certains indicateurs dans le cadre de la PBT).

De plus, les orientations stratégiques ne sont pas traduites entièrement en programmes et la hiérarchisation des objectifs stratégiques n'est pas respectée au sein des PAP. A titre d'exemple, le programme gouvernemental 2016-2021 considère le développement humain comme un élément primordial de son action. Son axe n°4 intitulé « renforcement du développement humain et de la cohésion sociale et territoriale » vise l'amélioration et la généralisation des services de santé à travers quatre mesures qui sont : « (a) la généralisation de la couverture sanitaire, (b) le renforcement de l'accès aux soins et services de santé, (c) la consécration de la santé maternelle et infantile comme priorité nationale stratégique, et (d) le renforcement des ressources humaines en santé ». Le Plan « Santé 2025 » se base sur trois piliers : (a) Organiser et développer l'offre de soins en vue d'améliorer l'accès aux services de santé, (b) Renforcer les programmes nationaux de santé et de lutte contre les maladies, (c) Améliorer la gouvernance et optimiser l'allocation et l'utilisation des ressources. Néanmoins, les objectifs et les indicateurs qui leur sont associés dans les PAP ne couvrent pas l'ensemble de ces axes. Cela entérine les analyses effectuées par Benzerafa et Gibert (2015) pour les PAP de la France. Ces auteurs considèrent que la non traduction des intentions affichées dans les orientations stratégiques en objectifs dans la démarche de performance, témoigne que les catégories de la LOLF (programmes) ne peuvent être entendues comme étant des PP que dans un sens très lâche du terme. Il y a une intemporalité de la démarche de performance. Les deux auteurs parlent des objectifs et indicateurs « *for all seasons* » pour exprimer leur pérennité. Etant donné que la présentation stratégique doit couvrir l'ensemble des objectifs, celle-ci ne doit être ni très abstraite ni très précise. Souvent, les décideurs sont réticents à dévoiler les cartes mettant en évidence ce qu'ils attendent d'une politique (Benzerafa et al., 2011).

Dans le PAP de l'année 2020, le programme 700 intitulé « ressources humaines et renforcement des capacités du système de santé » est traduit en deux objectifs. Le 1^{er} objectif (700.1) « optimiser la dotation des établissements de santé en ressources humaines (RH) qualifiées, motivées et diversifiées pour une meilleure offre de soins » est mesuré par trois indicateurs, notamment : le « nombre d'actes de gestion délégués aux services déconcentrés », la « part des postes d'affectation ouverts dans les zones rurales et défavorisées » et le « pourcentage d'utilisation des postes budgétaires créés annuellement en vertu de la LF ». Il s'avère qu'aucun indicateur parmi ceux choisis ne peut apprécier les trois dimensions affichées dans l'objectif (RH qualifiées, motivées et diversifiées). La motivation -sous ses différentes formes- est un concept large dont la mesure implique la prise en considération d'un ensemble de paramètres, notamment les salaires, les primes, les conditions de travail... aussi, aucun indicateur n'est en rapport avec la diversité des profils exigé par l'objectif. L'énoncé « pour une meilleure offre de soins » est vague et imprécis. Une offre de soins « meilleure » doit répondre à un ensemble de critères (qualité, équité, efficience, efficacité, impact, pertinence...). Or, les indicateurs choisis ne reflètent pas prou ce qui est annoncé par l'objectif. Les trois indicateurs sont quantitatifs d'efficience et ne renseignent ni sur la qualité, ni sur l'efficacité exprimées dans l'objectif.

Dans le PAP de 2017, le programme n°5 intitulé « RH et le renforcement des capacités du système de santé » se compose de trois objectifs qui n'ont pas connu de modifications notables par rapport au PAP de 2020. Ainsi, dans l'objectif 1 « doter toutes les structures sanitaires des RH suffisantes et qualifiées pour une meilleure offre de soins », le verbe « optimiser » est remplacé par « doter », et l'énoncé « RH qualifiées, motivées et diversifiées » est remplacée par l'expression « RH suffisantes et qualifiées ». L'indicateur 3 « Le ratio des postes d'affectation des médecins et des infirmiers ouverts dans les zones rurales et défavorisées » est morcelé en 2 sous indicateurs informant le profil et le genre¹ ; ind2. Nombre de postes ouverts des infirmiers. La question de l'équité territoriale et spatiale n'est pas abordée dans cet objectif contrairement aux dispositions du guide du MEF qui précise que le PAP doit permettre de suivre « un indicateur relatif à l'objectif typiquement national de réduction des inégalités entre les régions ». Benzerafa Alilat, Laurent Garcin et Patrick Gibert (2016) estiment que « l'incorporation des modifications minimales dans les objectifs et les indicateurs donne de l'actualité à un document qui en manque de façon générale. Les points mis en avant dans les déclarations gouvernementales ou l'exposé des motifs des lois nouvelles ne se retrouvent en

¹ Ces sous indicateurs sont : le « pourcentage des femmes », et le « pourcentage des Hommes ».

effet qu'exceptionnellement dans la lecture des objectifs ». il y a plusieurs années, Mark Moore (1995) voit que « les formulations abstraites ont comme avantage la possibilité d'incorporer des buts nouveaux ou des moyens supérieurs à ce qui avaient pu être imaginés à l'avance. Ce qui donne la possibilité d'intégrer des indicateurs nouveaux dans des objectifs inchangés ou de laisser inchangés les indicateurs lorsque les objectifs sont modifiés ».

Le 2^e objectif du programme 700 intitulé « renforcer les compétences des ressources humaines à travers la formation de base et continue diversifiée et de qualité » est mis sous contrôle moyennant trois indicateurs : l'indicateur (700.2.1) « Nombre des étudiants nouvellement inscrits dans les différents Instituts Supérieurs des Professions Infirmières et Techniques de Santé (ISPITS) » ; l'indicateur (700.2.2) « Le nombre de lauréats des ISPITS » ; l'indicateur (700.2.3) « Le nombre de fonctionnaires bénéficiaires des sessions de la formation continue ». Nous pouvons facilement remarquer que le renforcement des compétences des RH ne pourra pas être mesuré uniquement par ces trois indicateurs. Aucun renseignement direct sur l'objectif n'est obtenu par rapport à la qualité de la formation et à l'équité. Dans cet objectif, des effets pervers peuvent survenir, notamment : la formation d'un nombre élevé pourra compromettre la qualité de la formation, ...

L'objectif 700.3 « améliorer les conditions de travail des professionnels de santé en prenant en compte la dimension genre et renforcer les actions sociales » du PAP de 2020 est un objectif qui concerne les conditions de travail des professionnels de santé, mais quel lien existe-t-il entre celui-ci et les indicateurs choisis ? Est-ce que « la part des femmes nommées pour occuper des postes de responsabilité » ou « la part du personnel de santé ayant bénéficié des campagnes de sensibilisation sur l'approche genre » sont des indicateurs qui peuvent mesurer correctement l'objectif ? La réponse est non. Même pour un lecteur naïf, ces deux indicateurs ne peuvent rien dire sur les conditions de travail d'un groupe donné. L'indicateur « la part des femmes nommées pour occuper des postes de responsabilité » n'a de signification que s'il est comparé au total des personnes nommées dans ces postes ! Les indicateurs choisis pour cet objectif sont passés à côté de leur cible.

Le troisième objectif du PAP de 2017 : « Assurer des prestations sociales équitables et de qualité à tous les professionnels de santé » est pertinent par rapport à celui du PAP de 2020, et les indicateurs choisis sont aussi pertinents. Le changement opéré en 2020 sur cet objectif n'a pas apporté une amélioration, au contraire, il a augmenté la distance objectif-indicateur. L'indicateur (3.1) : « Pourcentage de la contribution des œuvres sociales par rapport au coût total engagé par les bénéficiaires pour le financement de l'opération pèlerinage » est considéré

comme l'un des indicateurs les plus représentatifs en termes d'efficacité, bien que la qualité et l'équité des prestations citées dans l'objectif ne soient pas mesurées.

L'objectif « Appui à la contractualisation et à la concrétisation du programme de la réforme budgétaire du MS » du programme « Planification, programmation, coordination et soutien des missions du système de santé » est mesuré par l'indicateur 5.1 : « la fréquence de publication de rapports périodiques et de notes relatives à l'exécution du budget et la gestion des programmes d'investissement ». Dans ce cas-là, l'indicateur mesure « une conséquence de l'atteint de l'objectif » et non pas l'objectif.

L'objectif (703.3) « Renforcer le traitement des maladies non transmissibles chez les femmes/filles et hommes/garçons à risque au niveau des établissements de soins de santé primaires (ESSP) » du programme 703 du PAP de 2020 est contrôlé par deux indicateurs (dont chacun est scindé en deux sous indicateurs de genre) : Le 1^{er} indicateur (703.3.1) est le « nombre de nouveaux cas d'hypertendus pris en charge au niveau des ESSP » ; Le 2^e indicateur (703.3.2) est le « nombre de malades diabétiques pris en charge au niveau des ESSP ». Si nous admettons, pour le 1^{er} indicateur, que les hypertendus et les diabétiques sont détectés et pris en charge au niveau des ESSP, comment apprécier la qualité de cette prise en charge (PEC) ? Ces patients, lorsqu'ils fréquentent une structure de soins, demandent une PEC de qualité avec un approvisionnement gratuit en médicaments. Le suivi et le contrôle de ces deux maladies sont coûteux, potentiellement en cas de complications. Pourtant, il n'y a aucun indicateur qui mesure le délai d'attente pour une consultation spécialisée.

Dans le cadre du même objectif (703.4), l'indicateur (703.4.2) « Taux de participation au dépistage du cancer de sein » informe quantitativement sur le taux de la population qui a participé au dépistage et non pas sur la PEC des cancéreux ! En effet, après la réalisation des tests de dépistage, les femmes malades ou suspectes doivent être orientées vers des centres de PEC pour bénéficier des examens complémentaires, de traitement et de suivi. Ce qui constitue une phase décisive en matière de PEC. Le fait de se baser strictement sur « le taux de dépistage » comme indicateur, est très insuffisant voire même trompeur, étant donné que le processus de la PEC de cancer est long et coûteux.

Dans le cadre du PAP de 2017, l'objectif 3 « Améliorer l'accès aux soins et la PEC hospitalière », inscrit dans le programme 4 « Actions et prestations de soins primaires, pré hospitalier et hospitalier », est représenté par trois indicateurs, dont : L'indicateur (3.1) « Taux Hospitalisation » et l'indicateur (1.2) « Taux de césarienne ». Lorsque le taux d'hospitalisation est élevé, il signifie une « sur utilisation », et lorsqu'il est bas, témoigne d'une « sous-

utilisation » ! La « surutilisation » n'est pas toujours synonyme de bonne qualité des services. Elle pourrait être un signe d'une mauvaise qualité de PEC qui allonge la durée d'hospitalisation ; comme elle pourrait être une conséquence d'un dysfonctionnement des services de la prévention primaire. La « surutilisation » des services hospitaliers augmente le coût de la santé pour le malade et accroît les dépenses de santé pour l'État. Tandis que le « Taux de césarienne » lorsqu'il est élevé, entraîne des coûts excessifs pour le système de santé et pour les ménages.

3. Synthèse des travaux effectués

De nombreux travaux de recherche ont fourni des exemples de résistance aux innovations du NMP, que celle-ci soit du fait des fonctionnaires, des élus, des partenaires des pouvoirs publics ou des groupes-cibles (Fallon et Ficet, 2017). Un premier courant considère que la mesure de la performance, telle qu'envisagée par la LOLF, tend à se limiter aux résultats immédiats de l'administration et non aux effets des PP. Une éventuelle tension entre la logique démocratique et la logique administrative peut être générée (Benzerafa et Gibert 2015, Benzerafa et al. 2011). Aussi, la quête de performance favorise une logique qui fait basculer l'État en une entité prestataire de services qu'un garant de l'intérêt général (Varone et Jacob, 2004).

Un deuxième courant des travaux insiste, au contraire, sur le rôle important de la GAR dans l'amélioration de l'efficacité de l'action public, car la logique de la performance appelle la mise en place d'indicateurs de mesure qui permettent d'attester empiriquement que les résultats sont atteints. Cela favorise la responsabilisation politique des administrations.

Les résultats de l'analyse effectuée ci-dessus montrent que la quantification des PP est une opération difficile. Au sein des PAP, les relations existantes entre les intentions des producteurs des objectifs des PP et les phénomènes que les indicateurs essayent de mesurer sont ambiguës. Les objectifs sont flous et vagues alors que les indicateurs sont précis et clairs et le passage des premiers aux deuxièmes n'est pas pertinent. Certains indicateurs ne traitent que de l'accessoire. D'autres passent à côté de leur cible et mesurent autre chose que celle visée. Perret (2014) voit que « les objectifs sont rarement formulés d'une manière suffisamment précise et cohérente pour être confrontés à des résultats observables ». Cela entérine les résultats de l'étude effectuée par Fouzi (2020) qui confirme que les indicateurs des PAP semblent être utilisés dans une perspective de contrôle de gestion (Fouzi, 2020) que d'amélioration de l'efficacité des PP.

En France aussi, les auteurs se sont montrés critiques à l'égard des PAP. Certains d'eux se sont focalisés sur la critique de l'architecture retenue pour le découpage des programmes et ont mis en exergue l'imbrication dans les choix opérés de considérations techniques et de considérations politiques (Benzerafa et al., 2016). D'autres ont souligné que les mécanismes de choix des indicateurs n'ont pas toujours impliqué les statisticiens étant les spécialistes du chiffre (Penissat, 2010). D'autres encore ont critiqué les indicateurs pour leur manque de pertinence du fait qu'ils ne concernaient qu'une part minoritaire de l'activité des administrations, que certains d'entre eux étaient des indicateurs de plaidoyer plus qu'autre chose (Brunetière, 2006). Pour nous, l'ambiguïté de la démarche objectifs-indicateurs de la LOLF est une conséquence naturelle de la cohabitation au sein des PAP de deux logiques de nature diamétralement différente sans que l'une explicite clairement l'autre : Une logique politique qui appelle la mise en place des objectifs flous et ambigus et une logique administrative/gestionnaire qui requiert la clarté et la précision de la mesure.

4. Amélioration des indicateurs et de leur utilisation

Dans la LOLF 130.13, la grande ambition de la GAR est d'utiliser les moyens et les niveaux de performance qui leur sont associés pour influencer et faire prendre les décisions relatives aux enveloppes budgétaires. Les responsables du MEF précisent dans le guide de de la performance pour la mise en place de la LOLF 130.13 que « l'analyse des résultats relatifs à la performance doit permettre, d'une part, d'éclairer les décisions d'allocations budgétaires et, d'autre part, de détecter des pistes d'économie potentielles ». Dès lors, le Maroc a écarté le choix d'un système de budgétisation directe par la performance et a choisi une budgétisation informée par les résultats et non déduites de ces derniers.

Selon la logique effective de la LOLF 130.13, « l'élaboration de la stratégie d'un ministère n'est pas associée aux résultats obtenus ». Elle s'appuie, *d'une part*, « sur le diagnostic interne des forces et des faiblesses et le diagnostic externe de l'environnement du secteur concerné (analyse SWOT), et *d'autre part*, sur les comparaisons internationales ou nationales » ... La liaison entre l'élaboration des objectifs stratégiques et l'évaluation des résultats des PP mises en place n'est pas alors établie. Le guide de MEF précise que la stratégie d'un ministre doit être compatible avec les ressources financières mobilisables et ne fait pas, par conséquent, de lien entre l'élaboration des programmes des PP et les résultats obtenus.

Conscients des entraves liées aux choix des indicateurs, plusieurs autres pays n'utilisent pas les données sur la performance de manière systématique dans le processus d'élaboration du budget. Les indicateurs de résultats et de performance ne jouent parfois qu'un rôle d'alerte (Damon et al., 2003) ! Philippe Seguin (2010) confirme pour la France que « le lien entre la démarche de performance et le pilotage budgétaire ne s'est pas réellement enclenché, alors qu'il était censé être au cœur de la dynamique de la LOLF. Malgré leur généralisation, les indicateurs ne sont qu'exceptionnellement pris en compte dans la gestion et ils n'ont pas trouvé de place réelle dans le débat public. En d'autres termes, l'affectation des crédits à telle ou telle politique ou action reste encore largement indépendante des résultats obtenus ». Pourtant, nous pouvons s'interroger sur la nature de l'influence exercée par les données recueillies via des indicateurs - présentant plusieurs anomalies- sur le budget.

Les problèmes liés aux indicateurs sont multiples et pourtant leur utilisation est une nécessité dans les domaines qui se prêtent mieux à la mesure. De ce fait, leur amélioration reste une solution efficace. De nombreuses propositions ont été apportées dans la littérature pour améliorer les indicateurs et leur utilisation. Nous présenterons ci-dessous celles les plus pertinentes :

La construction des indicateurs ne doit pas être monopolisée, elle doit être l'occasion d'un large débat entre les administrations, le parlement, la cour de comptes et les parties prenantes. L'échange entre la sphère politique et la sphère académique est autant nécessaire. Il est préférable également d'éviter le recours à des indicateurs qui ne disent rien sur les finalités et les résultats des PP.

Une autre condition d'utilisation des indicateurs concerne leur stabilité dans le temps au sein d'une vision qui doit être pluriannuelle des programmes et des objectifs dans le cadre de la PBT sans que cela exclut des modifications à la marge. De même, il ne faut pas oublier d'inscrire réellement les indicateurs dans le cycle de gestion de la performance. « L'État définit et communique sur les objectifs de ses PP, et ces objectifs sont traduits le plus souvent en indicateurs même s'il reste quelques angles morts. Mais, d'autres étapes du cycle de la performance doivent être développées telles que : l'évaluation des indicateurs dans les réunions de dialogue de gestion et leur utilisation opérationnelle pour modifier les pratiques » (Brocas et Lennep, 2010).

Des audits des PAP et des RAP peuvent être effectués périodiquement par la Cour des Comptes dans le but d'améliorer la formulation des objectifs ainsi que la pertinence et la fiabilité des indicateurs de mesure. En France, en 2005, un recours au conseil constitutionnel est fait pour

motif de l'imprécision des objectifs contrairement à la logique de la LOLF. Au Maroc, le débat autour des objectifs et des indicateurs de la LOLF est absent dans les discussions parlementaires. La Cour des comptes n'a jamais évalué les objectifs et les indicateurs utilisés dans les PAP.

Aussi, pour pallier aux problèmes liés aux choix des indicateurs, il est possible de les répartir en trois catégories : des indicateurs d'impact dont la responsabilité incombe aux responsables politiques ; des indicateurs d'activités dont la responsabilité advienne aux gestionnaires publics ; et des indicateurs d'alerte pour orienter les PP et éviter les temps morts.

Enfin, un indicateur, pour qu'il soit fiable, doit être produit à partir des systèmes d'information parfaits et fiables. En l'absence d'une garantie de fiabilité de processus de production des données, il serait impossible de fabriquer un bon indicateur.

Conclusion :

Le choix de tout dispositif visant à résoudre un problème public est lié à une définition proprement politique des relations entre l'État et le citoyen. La LOLF est l'un des instruments qui déterminent la nature des rapports à construire entre la démocratie et l'action publique. Elle induit un changement profond des conceptions de l'État et de son rôle. Les améliorations de la gestion publique attendues de la réforme *lolfienne* relèvent à la fois du registre démocratique et gestionnaire.

Dans cet article, nous avons expliqué les problèmes associés à l'application de la GAR dans le secteur public (cas de santé). L'originalité de l'approche utilisée pour traiter le questionnement suscité est le pari pris de dépasser l'analyse de la rationalité technique des instruments du NMP pour attester, empiriquement, dans une analyse critique des objectifs et des indicateurs des résultats, les retombées de la mise en place de la GAR. Toutefois, pour la généralisation des résultats de l'analyse, nous proposons une étude des PAP d'autres départements ministériels, parce que le champ d'application de la LOLF est par construction plus large.

Au total, les premières années de mise en place de la GAR au Maroc dévoilent des pratiques différentes de celles que les promesses de la LOLF pouvaient laisser espérer. Les exemples traités attirent l'attention sur le fait qu'il existe une tension forte entre deux logiques de nature différente, imbriquées perversément au sein de la LOLF : Une approche politique traduisant les intentions et les intérêts des différentes parties inclus dans les choix politiques (partis politiques, lobbies, société civile, ...), et une approche administrative basée sur la mesure chiffrée.

Les indicateurs associés à un bon nombre d'objectifs apparaissent utopiques, traduisant un volontarisme politique et non pas un souci pragmatique d'amélioration de l'efficacité de l'action publique. Cela risque de conduire à un divorce entre les chiffres et la réalité vécue par les citoyens.

A cet effet, les objectifs et les indicateurs définis dans les PAP ne peut pas servir de base à une évaluation des interventions de l'État. La perte d'information qui résulte de l'utilisation de certains « mauvais » indicateurs pourra affecter dangereusement la manière de poser les problèmes et de les traiter. Aussi, tout rapprochement entre les résultats et les ressources reste alors aléatoire.

Enfin, à travers la GAR, un indicateur -en plus d'être un instrument de savoir- devient la source même des règles qui déterminent l'orientation et le contenu des PP.

Bibliographie

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*, Volume 3 : numéro 155, pp : 763-778.

Benzerafa Alilat M., Garcin L., Gibert P. et Gueugnon J-F. (2011). « Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique ? » *Politiques et management public*, Volume 3 : Numéro 28, pp : 353-390.

Benzerafa, M., Laurent G., Gibert, P. (2016). « Le volet performance de la LOLF, standardisation et résilience d'un genre entre rationalité politique et rationalité de gestion », *Revue française de gestion*, Volume 7 : numéro 260, pp : 11-31.

Brocas A-M, Von Lennep F. (2010). « Contrepoint : de l'utilité (et des limites) du recours aux indicateurs pour le pilotage des politiques publiques », *Revue française des affaires sociales*, numéro 1, pp : 149-160.

Brunetière 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*, Volume 1 : numéro 117, pp : 95-111.

Brunetière J-R. (2013). « Indicateurs, évaluation et typologie des objectifs : contrôle de gestion et performance sociale », *Revue française d'administration publique*, Volume 4 : numéro 148, pp. 967-976.

Chatelain-Ponroy S. & Sponem S. (2009). « Culture du résultat et pilotage par les indicateurs dans le secteur public », Bernard Pras (coord.). *Management: enjeux de demain*, Vuibert.

Cytermann, J-R. (2006). « L'architecture de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) dans les domaines de l'éducation et de la recherche : choix politiques ou choix techniques ? », *Revue française d'administration publique*, Volume 1 : numéro 117, pp : 85-93.

Damon J., Guillaume H., Guillaume D. & Silvent F. (2003). « Gestion publique. L'État et la performance », *Recherches et Prévisions*, numéro 74, pp : 108-111.

Desrosières A. (2000). *La politique des grands nombres Histoire de la raison statistique*, La Découverte.

Desrosières A. (2008). *Gouverner par les nombres L'argument statistique II*, Presses de l'École des mines.

Fallon C. & Ficet J. (dir.) (2017). *Crise de la démocratie et nouveau management public : Discours, pratiques, instruments*, Academia-L'Harmattan.

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

Gibert P. & Benzerafa Alilat M. (2016). « De quoi l'état rend-il compte dans ses rapports annuels de performance ? », Revue française d'administration publique, Volume 4 : numéro 160, pp. 1041-1064.

Guide de la performance pour la mise en place de la LOLF 130.13, Ministère de l'Economie et des Finances (MEF), Maroc.

Hinti S. & Zahar A. (2020). « Approche budgétaire axée sur les résultats, transformation économique et développement inclusif au Maroc : Une approche analytique à la lumière des dispositions édictées par la LOLF N°130-13 », Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit, Volume 4: numéro 3, pp : 179 -203

Loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, promulguée par le dahir n° 1-15-62 du 14 Chaabane 1436 (2 Juin 2015), Bulletin officiel (BO) n° 3105 du 1 Ramadan 1436 (18-6-2015).

Moore M. (1995). Creating public value. Strategic management in government, Harvard University Press, Cambridge.

Penissat É. (2010). « Des statistiques sans statisticiens ? Politique des indicateurs de la LOLF et enjeux statistiques, le cas du ministère du travail et de l'emploi », Pyramides, volume 3 : numéro 19, pp : 179-202.

Perret B. (2014). L'évaluation des politiques publiques, 3e édition, La Découverte.

Salais R. (2010). « La donnée n'est pas un donné, pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », Revue française d'administration publique, Volume 3 : numéro 135, pp : 497- 515.

Salais R. (2011). « Indicateurs et conduite des politiques publiques : où sont les problèmes ? », Informations sociales, Volume 5 : numéro 167, pp : 60-70.

Seguin Ph. (2010). « La dégradation des finances publiques et ses remèdes », RFDA.

Varone F. & Jacob S. (2004). « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif », Revue internationale de politique comparée, Volume 11 : numéro 2, pp : 271-292.