

Système de pilotage de la performance publique : retour d'expérience de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion au Maroc

Public performance management system: return of experience of the penitentiary and rehabilitation administration in Morocco

TICHOUT Farida

Doctorante

Ecole Nationale de Commerce et de Gestion

Université Ibn Tofail de Kénitra, Maroc

Laboratoire de recherche « Sciences De Gestion Des Organisations »,

CHERQAOUI Mariam

Professeure Habilitée

Ecole Nationale de Commerce et de Gestion

Université Ibn Tofail de Kénitra, Maroc

Laboratoire de recherche « Sciences De Gestion Des Organisations »

Date de soumission : 13/04/2025

Date d'acceptation : 08/05/2025

Pour citer cet article :

TICHOUT F.& CHERQAOUI M. (2025) «Système de pilotage de la performance publique : retour d'expérience de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion au Maroc», Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 8 : Numéro 2 » pp : 745 - 774

Résumé

Les réformes structurelles du secteur public auxquelles le Maroc s'est engagé ont interpellé les administrations publiques à passer progressivement d'un mode de gestion axé sur les moyens à une logique de gestion axée sur les résultats ou la performance. Cette dernière se justifie par la qualité des prestations rendues aux usagers, mais aussi par l'usage rationnel des ressources permettant de fournir un service public de qualité et à moindre coût.

Faisant partie de la sphère publique, l'administration pénitentiaire et de réinsertion au Maroc opère dans un environnement spécifique lui imposant de renforcer davantage sa performance en adoptant les pratiques managériales permettant d'atteindre les meilleurs résultats. C'est dans ce cadre que nous proposons cette recherche visant à apprécier, sous une vision critique inspirée du cadre de référence de Ferrera et Otley (2009) et dans le cadre d'une observation participante sur la durée (David, 2010), le pilotage de la performance dans cette administration et d'explorer les pratiques existantes et leurs limites. Nous nous sommes également appuyés dans notre analyse sur une large revue documentaire et des entretiens menés avec 14 intervenants dans ce domaine afin d'approfondir la compréhension des dynamiques en place.

Les résultats de ce travail ont montré l'existence d'une démarche active chez cette administration d'amélioration de son système de pilotage de la performance à travers les dispositifs qu'elle adopte. Néanmoins, ces derniers soulèvent certaines observations quant à leur harmonisation, complémentarité, déclinaison territoriale et plus globalement leur efficacité à répondre davantage aux besoins réels des usagers et aux spécificités de gestion de cette administration.

Mots clés :

Administration pénitentiaire ; nouveau management public ; performance ; tableau de bord ; indicateurs.

Abstract

The structural reforms of the public sector, to which Morocco has committed, have prompted public administrations to gradually transition from a resource-based management model to a results- or performance-based approach. This shift is justified not only by the need to enhance service quality for users but also by the rational use of resources, ensuring the delivery of high-quality public services at a lower cost.

Being part of the public sector, Morocco's penitentiary and rehabilitation administration operates within a distinct environment that demands continuous improvements in performance. Achieving these objectives requires the adoption of managerial practices designed to optimize outcomes. In this context, our research aims to critically assess performance management in this administration and explore existing practices and their limitations, drawing on the reference framework of Ferrera and Otley (2009) and applying participant observation over a specific period (David, 2010). Our analysis also drew on a wide-ranging literature review and interviews with 14 stakeholders in the field, to gain a deeper understanding of the dynamics at work.

The study's findings highlight the administration's proactive efforts to enhance performance management through the mechanisms it adopts. However, these mechanisms raise some observations regarding their consistency, complementarity, implementation, and, more broadly, their effectiveness in addressing users' actual needs and the administration's management specificities.

Keywords :

Penitentiary administration ; new public management ; performance ; dashboard ; indicators.

Introduction

Durant les deux dernières décennies, l'administration publique marocaine a connu une série de réformes engagées par l'Etat et couronnées par la Constitution de 2011 qui a institué les principes de la bonne gouvernance, notamment en matière de finances publiques, et ce par la tenue de l'obligation de la reddition des comptes et le contrôle des dépenses publiques.

La loi organique n° 130.13 relative à la loi de finances, promulguée par le dahir n° 1.15.62 du 14 cha'ban 1436 (2 juin 2015), a apporté un ancrage de ces nouvelles dispositions constitutionnelles en instituant une approche moderne de la réforme du fonctionnement des services de l'État permettant le passage d'une logique axée sur les moyens vers une logique axée sur les résultats, une meilleure réponse aux exigences de soutenabilité des finances publiques et l'engagement des gestionnaires publics sur des objectifs tout en rendant compte des résultats obtenus auprès des citoyens, contribuables et usagers.

Ce contexte national, marqué par une forte volonté de modernisation de l'action publique et d'adoption des principes du Nouveau Management Public¹, a fait apparaître au sein des administrations publiques marocaines un besoin important de se doter des dispositifs modernes qui permettent d'alimenter et d'objectiver le dialogue de gestion et d'en assurer le pilotage, en apportant les outils de connaissance des coûts, du suivi des activités et des résultats.

En raison de ses missions spécifiques et de son statut public, l'administration pénitentiaire et de réinsertion au Maroc (connue sous le nom de la *Délégation Générale à l'Administration Pénitentiaire et à la Réinsertion* (DGAPR)) n'est pas épargnée de ces nouvelles exigences du fait qu'elle est aussi une institution, avec des services à faire fonctionner, des ressources humaines à gérer, des allocations budgétaires à optimiser, un immobilier à entretenir etc. Sa réalité institutionnelle n'est pas occultée et l'opinion publique y reste attachée. De ce fait, elle a le devoir, à l'instar des autres secteurs publics, de rendre compte de sa performance.

Dans un article publié dans le *Washington post Journal*, Volokh (2014) explore l'importance des outils de mesure de la performance dans le domaine de la gestion carcérale et soutient que l'utilisation de ces outils de mesures peut contribuer à une gestion plus efficace, à une amélioration continue et à une responsabilisation accrue des établissements pénitentiaires, tout en mettant l'accent sur la nécessité de définir des objectifs clairs pour garantir une évaluation efficace et équitable des performances de ces établissements. Selon Wright (2005), la

¹ Il s'agit d'une doctrine de gestion apparue vers les années 80 (Hood, 2001) pour décrire les changements et les transformations ayant touché le champ du secteur public depuis la fin les années 70.

performance pénitentiaire peut avoir plusieurs déterminants et facteurs d'impact, par conséquent, les outils de pilotage devraient être adaptés aux spécificités des établissements pénitentiaires et tenir compte de la nature des défis auxquels ils sont confrontés.

Considérant tout l'intérêt de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion aujourd'hui pour adopter de bonnes pratiques de gestion, l'objectif de ce travail de recherche est justement d'examiner les pratiques de cette administration en matière de pilotage de la performance. Notre problématique de recherche est la suivante : « **Quels sont les aspects clefs du système de pilotage de la performance au sein de l'administration pénitentiaire et de réinsertion marocaine et quel regard porté sur l'efficacité des dispositifs adoptés ?** ».

Afin d'apporter des éléments de réponse à cette problématique, le matériel de base mobilisé va être un ensemble de documents administratifs et officiels émanant de cette administration ainsi que des entretiens menés avec un échantillon de cadres et de responsables au sein de cette administration. Les déclarations et les données collectées seront recoupés et confrontées à toute une série d'éléments soulevés dans le cadre d'une observation participante² du fait de notre appartenance à cette administration.

La première partie de cet article sera consacrée à la revue de littérature autour de la notion de la performance, son pilotage, plus particulièrement dans la sphère publique. Un cadre de référence sera également présenté pour pouvoir analyser, dans une deuxième partie, la réalité des pratiques de pilotage de la performance du système pénitentiaire marocain afin d'être en mesure de porter une appréciation critique.

1. Revue de littérature : Performance et pilotage de la performance dans la sphère publique : Essai de conceptualisation

1.1. Le concept de performance en gestion des organisations

La performance est l'un des concepts les plus difficiles à définir avec précision du fait de ses multiples dimensions ; séparer la performance de son contexte rend sa définition aussi délicate que complexe.

En examinant la littérature sur l'histoire de la notion de performance, il s'avère que cette dernière a évolué au fil du temps et a connu différentes interprétations selon les domaines d'application. Son origine remonte à plusieurs décennies, où elle était principalement associée

² Théorisée par Bronislaw Kasper Malinowski (1884-1942), L'observation participante est une méthode de recherche qualitative dans laquelle le chercheur fait partie du contexte de la recherche, observe, analyse et interagit avec les faits constatés. Au cours de cette période, les données sont systématiquement collectées et interprétées.

aux performances artistiques et sportives. Elle s'est progressivement étendue à d'autres domaines tels que l'éducation, la santé, l'environnement, etc.

Dans le domaine des sciences de gestion, le concept de performance a été surtout défini dans les années 80 (Issor, 2017) et est souvent considéré comme étant la traduction de l'efficacité et de l'efficacéité de l'organisation dans l'atteinte des objectifs organisationnels.

En insistant sur l'importance de la planification, de l'organisation et de la mesure des performances pour atteindre les résultats souhaités, Camp (1989) définit la performance comme « *la réalisation des objectifs visés, en utilisant les ressources disponibles de la manière la plus efficace et efficiente possible* ».

Cette définition a été soutenue par d'autres auteurs (Asat, et al., 2015) en considérant la performance comme étant la capacité d'une organisation à atteindre ses objectifs en utilisant les ressources disponibles de manière efficace et efficiente.

Pour Drucker (1981), la performance est la mesure de la contribution d'une personne ou d'une organisation à la réalisation des objectifs fixés. Il met l'accent sur l'importance de fixer des objectifs clairs et mesurables pour évaluer la performance.

Bourguignon (1997) distingue trois niveaux de la performance : la performance action, la performance résultat et la performance succès (Cf. Tableau N° 1).

Tableau N° 1 : Les trois niveaux de performance selon Bourguignon (1997)

NIVEAU DE LA PERFORMANCE	DESIGNATION
PERFORMANCE SUCCES	Au-delà du concept de la productivité, Ce sens contient un jugement de valeur, au regard d'un référentiel, qui représente la réussite du point de vue de l'observateur (entreprises, acteurs).
PERFORMANCE RESULTAT	Contrairement au sens précédent, la performance dans ce sens, ne contient pas un jugement de valeur ; elle fait référence au résultat d'une action : l'évaluation <i>ex-post</i> des résultats obtenus.
PERFORMANCE ACTION	Ici la performance signifie une action ou un processus (la mise en acte d'une compétence qui n'est qu'une potentialité).

Source : Auteurs selon Bourguignon (1997)

Les auteurs du concept du *Balanced Scorecard*, Robert Kaplan et David Norton (1992), définissent également la performance comme l'atteinte des objectifs financiers et non financiers d'une organisation. Ils mettent en avant l'idée que la performance ne doit pas être mesurée uniquement en termes financiers, mais également en prenant en compte des dimensions telles que la satisfaction client, les processus internes, l'apprentissage et la croissance.

En adoptant une approche partenariale, Capron et Quairel (2006) élargissent encore plus le scope de la performance en avançant qu'elle servirait aussi à « évaluer la qualité de la mise en œuvre des stratégies annoncées de développement durable des entreprises ».

1.2. La performance dans la sphère publique

La performance était pendant plusieurs années un vocable propre au secteur privé, la notion de performance publique se voit plutôt spécifique ; l'émergence de ce concept dans la sphère publique se fait de plus en plus importante et la limite séparant le secteur privé du secteur public devient de moins en moins marquée (Guenoun, 2009).

Les pratiques gestionnaires et managériales issues du secteur privé ne sont pas nouvelles dans les organisations publiques. Bartoli (1997) souligne que cette transposition commence à se remarquer depuis les années 70. Cette période a connu l'avènement d'une nouvelle politique de gestion publique sous l'appellation du Nouveau Management Public ou NMP (en anglais *New Public Management*). Menée par de nombreux gouvernements à travers le monde, cette politique s'inscrivait dans la volonté de modernisation et d'amélioration de l'efficacité de l'action publique. Hood (1991) qualifie le NMP d'un ensemble de doctrines visant à déployer dans le secteur public les techniques managériales issues des pratiques et de gestion de performance du secteur privé.

Cette nouvelle politique a constitué ainsi un catalyseur extraordinaire du changement des approches de gestion, en passant d'une approche basée sur les moyens à la gestion axée sur les résultats et mettant l'accent sur la réalisation des objectifs et des résultats attendus. Or, à travers l'histoire, l'évaluation de l'action publique était souvent orientée vers le contrôle des dépenses et des ressources.

En tirant ses fondements de nombreux courants de pensée les plus connus (théorie néoclassique, théorie des organisations, théorie de l'agence, théorie des droits de propriété, etc.) (Amar & Berthier, 2007), le NMP a marqué une révolution dans la façon dont les politiciens exécutifs contrôlent les services publics (Boin, et al., 2006) favorisant un processus de transformation, qui implique, selon Liebling (2012), la définition des objectifs organisationnels et des cibles de performance, leur évaluation régulière, et l'introduction d'une ligne claire des responsabilités et des tâches. Ce processus peut être caractérisé comme la recherche de techniques plus efficaces et plus axées sur les résultats pour organiser et améliorer les services publics, ou comme « *une idéologie du contrôle total finement calibrée* » (Nellis, 2013).

Aussi, le NMP a favorisé le recours des organisations publiques à des dispositifs de pilotage de la performance tels que les tableaux de bord, les indicateurs de performance, les systèmes de suivi et d'évaluation, et plus généralement le système du contrôle de gestion, pour mesurer et suivre les progrès réalisés vers les objectifs fixés. Ceci illustre une tendance accrue vers l'intégration de la dimension stratégique dans les pratiques de pilotage de la performance publique en alignant les objectifs et les actions sur la vision et les priorités stratégiques.

En matière de modernisation du secteur public, le courant du NMP offre un ensemble de préconisations alternatives aux différentes autres conceptions de management public.

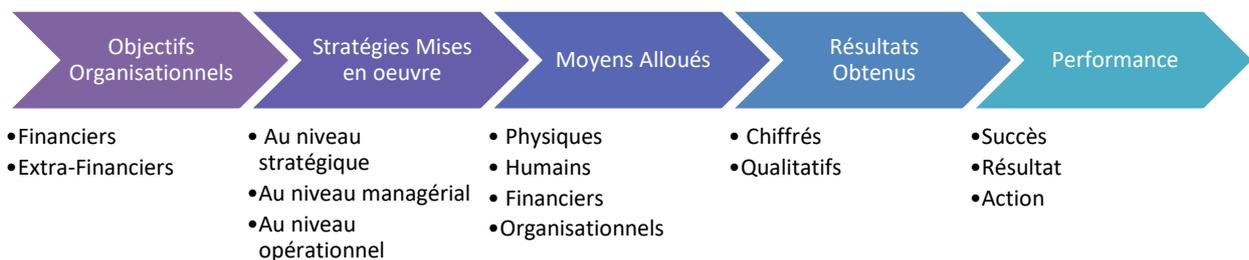
Nombreux sont les travaux portant sur l'avènement et l'émergence du courant du NMP, sans pour autant se réunir sur une définition unifiée, mais le point commun des apports est que ces derniers montrent une augmentation considérable des attentes en matière de la reddition des comptes et de la transparence, imposant aux organisations publiques de rendre compte de leurs performances et de leurs résultats aux usagers et aux parties prenantes et adopter une nouvelle approche plus orientée vers l'évaluation et l'apprentissage continu.

Maurel et al. (2014) proposent une explication synthétique de cette notion en la définissant comme étant « *la capacité d'une organisation à maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de service public appropriée en qualité et quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets positifs sur son territoire* » ; on met alors l'accent sur l'optimisation des ressources afin que les parties prenantes ressentent l'impact de leur contribution à travers un bon service public.

Cette vision est en harmonie avec celle de la banque mondiale, *l'Organisation de Coopération et de Développement Economique*³ (OCDE) et le *Fonds Monétaire International* (FMI). De fait de leur qualité de donateurs, ces organismes se sont intéressés à améliorer la gestion publique de leurs pays membres et clients (Saltmarsh, et al., 2003). Cette nouvelle préoccupation s'est diffusée auprès des gouvernements bénéficiaires et intégrée aux programmes de réforme de l'administration publique (Lahjouji & El Menzhi, 2018). Cette tendance s'est traduite par l'adoption de l'approche de Gestion Axée sur les Résultats (GAR), débouchant ainsi sur le développement des dispositifs de conception et de conduite de projets, en l'occurrence, le cadre logique de pilotage de la performance selon la vision du NMP (Cf. figure N° 1).

³ Créée en 1961, l'OCDE est une organisation intergouvernementale qui fournit de l'expertise en matière des statistiques, d'analyse, et de bonnes pratiques dans le domaine des politiques publiques. Elle compte 38 Etats membres et regroupe des centaines d'experts.

Figure N° 1 : Cadre logique de la performance selon le courant du NMP



Source : Auteurs

Le cadre logique de performance se montre ainsi comme un cheminement qui illustre les liens de causalité entre les différentes étapes du processus de la recherche de la performance. Chaque étape dépend de la précédente. Les éléments clé de ce cadre sont la définition des objectifs organisationnels, leur déclinaison stratégique, managériale et opérationnelle, est l’optimisation des moyens alloués en vue de fournir des prestations publiques accessibles et de qualité et, avec une forte orientation vers les trois dimensions de la performance : action, résultat et succès.

1.3. Le cadre de pilotage de la performance de Ferreira et Otley (2009)

La littérature sur le Système de Pilotage de la Performance (SPP) montre la multitude des études qui abordent la diversité des cadres de référence de ce système. Dans notre travail, nous avons retenu celui de Ferreira et Otley (2009), du fait qu’il fournit une vue d’ensemble des mesures et mécanismes de contrôle à adopter pour mesurer et améliorer la performance de l’organisation.

Ce modèle propose un cadre axé sur 12 questions développées à partir des 5 questions de Otley (1999)⁴ et intégrant des aspects du cadre des leviers de contrôle de Simons (1995)⁵. Ces questions constituent une structure globale permettant d’analyser et de comprendre les systèmes de gestion de performance des organisations (Cf. tableau N° 2).

Tableau N° 2 : modèle de Ferreira et Otley (2009) pour le pilotage de la performance

Axe	Questions abordées
Vision et mission	Quelle est la vision à long terme et la mission de l’organisation et comment la communiquer efficacement ?
Facteurs clés de succès	Quels sont les facteurs clés considérés comme essentiels à la réussite future globale de l’organisation et comment sont-ils portés à l’attention des managers et des employés ?

⁴ Ces questions traitent en général les facteurs clés de succès de l’organisation, ses stratégies, processus, activités et dispositifs d’évaluation, les niveaux de performances attendus, les mécanismes d’incitation, et les flux d’information nécessaire pour tirer les leçons des expériences et s’adapter aux besoins soulevés.

⁵ C’est un cadre conceptuel utilisé en contrôle de gestion et qui repose sur quatre systèmes : le système de croyance, le système de contrôle interactif, le système de contrôle diagnostique, et le système de limites.

Structure organisationnelle	Quelle est la structure organisationnelle et quelle est son incidence sur la conception et l'utilisation des systèmes de pilotage de la performance) ?
Stratégies et plans	Quelles stratégies et quels plans l'organisation a-t-elle adopté et quels sont les processus et les activités dont elle a décidé qu'ils seront nécessaires pour assurer sa réussite ? Comment les stratégies et les plans sont-ils adaptés, déployés et communiqués ?
Mesures clés des performances	Quelles sont les principales mesures de performance de l'organisation découlant de ses objectifs, des principaux facteurs de réussite, des stratégies et des plans ? Comment sont-ils précisés et communiqués et quel rôle jouent-ils dans l'évaluation de la performance ? Y a-t-il des omissions importantes ?
Fixation d'objectifs	Quel niveau de performance l'organisation doit-elle atteindre pour chacune de ses principales mesures de rendement (identifiées dans la question ci-dessus), comment s'y prend-elle pour établir des objectifs de rendement appropriés pour elle et dans quelle mesure ces objectifs de performance sont-ils difficiles à atteindre ?
Evaluation de la performance	Quels processus, le cas échéant, l'organisation suit-elle pour évaluer la performance individuelle, collective et organisationnelle ? Les évaluations de performance sont-elles principalement objectives, subjectives ou mixtes et quelle est l'importance de l'information et des contrôles formels et informels dans ces processus ?
Système de récompense	Quels avantages financiers ou non financiers les gestionnaires et les autres employés gagneront-ils de l'atteinte des objectifs de performance et quelles conséquences subiront-ils s'ils ne les atteignent pas) ?
Retour et flux d'information	Quels flux d'information précis l'organisation a-t-elle mis en place pour appuyer le fonctionnement de ses SPP ?
Type d'utilisation du système de gestion des performances	Comment l'information et les mécanismes de contrôle en place sont-ils utilisés ? Comment les contrôles et leurs utilisations diffèrent-ils en fonction des niveaux hiérarchiques ?
Changement du système de gestion des performances	Comment les SPP ont-ils évolué à la lumière de la dynamique de changement de l'organisation et de son environnement ? Les changements apportés à la conception ou à l'utilisation des SPP ont-ils été apportés de façon proactive ou réactive ?
Force et la cohérence des liens	Dans quelle mesure les liens entre les composantes des SSP et la façon dont elles sont utilisées sont-ils solides et cohérents?

Source : Traduit par les auteurs à partir de Ferreira A. & Otley D. (2009).

Il ressort des questions abordées dans ce modèle, que tout système de pilotage de la performance repose classiquement sur les aspects suivants :

- La définition des objectifs stratégiques alignés avec la mission et la vision. Il est essentiel que ces objectifs soient explicites, quantifiables et en accord avec les attentes des parties prenantes ;
- La mise en évidence des liens de causalité entre les composantes du SPP et de leur cohérence pour garantir l'atteinte des objectifs et le bon déploiement de la stratégie au niveau des activités ;

- Le choix des indicateurs clés de performance et la mise en place des outils et des processus de contrôle et d'évaluation pour contrôler et suivre la performance de l'organisation, (des tableaux de bord, des rapports de performance et des réunions de suivi régulières) ;
- La détermination des niveaux de performance requis pour chaque centre de responsabilité et des systèmes de récompense et plus globalement les conséquences de la réalisation ou de la non-réalisation des objectifs de performance.
- Le renforcement des flux d'informations et des procédures organisationnelles nécessaires au suivi des performances et au soutien du processus de changement et de l'apprentissage ;

Il s'agit maintenant de vérifier la mise en œuvre de ces aspects dans l'administration pénitentiaire et de réinsertion au Maroc et d'analyser leur cohérence et leur efficacité.

2. Les pratiques du pilotage de la performance publique : Le cas de l'administration pénitentiaire et de réinsertion marocaine

2.1. Contexte du pilotage de la performance du système pénitentiaire au Maroc

L'administration pénitentiaire au Maroc est confrontée à des enjeux de plus en plus contraignants : accroissement de l'effectif carcéral, surpopulation chronique, budget limité et carence des ressources humaines (Tichout & Cherqaoui, 2024). Cette situation affecte bien évidemment ses choix stratégiques et l'appelle à mieux faire avec peu de moyens, voire rechercher d'autres sources de financement ou bien mieux contrôler ses dépenses afin de répondre aux besoins variés et spécifiques de ses usagers (détenus) tout en garantissant le respect de leurs droits et des conditions de détention dignes.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire œuvre dans un contexte marqué par des rigidités de fonctionnement limitant ses marges de manœuvres. En effet, cette l'administration, tout comme les autres services de l'Etat, est soumise à un cadre juridique et réglementaire strict et favorisant un mode de management plutôt bureaucratique. Bartoli (2005) soutient que le gestionnaire public devient dans ce contexte un « *applicateur de règles* ». De ce fait, il est censé obéir à des choix structurels, des statuts et des missions prédéfinis par la loi alors que les ressources et leur affectation doivent être gérées dans une logique économique à laquelle se rattachent les mécanismes du contrôle.

D'autre part, bien que les études et les travaux de recherches internationaux s'intéressent de plus en plus à la question du pilotage de la performance pénitentiaire. Au Maroc, ils sont pratiquement inexistantes.

Cela peut s'expliquer par le fait que la démarche de la performance dans les administrations publiques et les questions connexes, en particulier, les modalités et les dispositifs de pilotage, sont très récentes. En effet, ce n'est qu'à partir de l'année 2016, et avec l'adoption de la loi organique relative aux lois des finances (LOLF) que les services publics, y compris l'administration pénitentiaire, se sont interpellés, avec plus de rigueur, à se doter des dispositifs modernes du contrôle et de pilotage, et mettre en place les nouvelles pratiques du management public et de gouvernance administrative.

Plus récemment, un décret a été publié sous le numéro n° 2-22-580 en date du 3 mars 2023 portant sur le développement du système du contrôle de gestion au sein des départements ministériels. Ce décret vise à asseoir un cadre réglementaire harmonisé pour la mise en place d'un dispositif de contrôle de gestion au niveau de ces départements conforme aux principes de transparence et de reddition des comptes des gestionnaires publics quant aux résultats. Les dispositions de ce décret définissent le dispositif de contrôle de gestion à mettre en place, ses objectifs généraux, entre autres, l'appui au pilotage stratégique et au pilotage des programmes budgétaires des départements ministériels, ainsi que l'optimisation de l'utilisation des ressources. Ces dispositions déterminent également les rôles et les missions des structures administratives chargées du contrôle de gestion, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre et l'animation du dialogue de gestion, la mise en place d'outils de suivi des activités, l'élaboration régulière des indicateurs et des états de synthèse, ainsi que des rapports sur la performance.

Ce nouveau cadre réglementaire du pilotage de la performance publique au Maroc dicte alors une révision des pratiques managériales et du mode de gestion axé sur les moyens. L'adoption des dispositifs axés sur les résultats et des outils qui répondent aux nouvelles exigences de la performance publique s'impose.

A travers la revue de littérature, nous avons pu ressortir les grands traits du pilotage de la performance des organisations. Il s'agit maintenant d'analyser comment ces aspects sont mis en place dans l'administration pénitentiaire marocaine. Mais avant, nous allons présenter la méthodologie que nous avons adoptée dans le processus de création de la connaissance relatif à notre objet d'étude.

2.2. Aspects méthodologiques de la recherche

Notre recherche vise à décrire les différents aspects du pilotage de la performance du système pénitentiaire au Maroc. Dans ce cadre, nous nous sommes engagés dans un processus d'expérience et d'interprétation. Ce processus commence par l'exploration du terrain afin de construire de la connaissance. L'objet de notre recherche se positionne alors dans un paradigme épistémologique constructiviste qui a pour finalité l'exploration d'une réalité et d'analyser les constats et les résultats qui pourront être utiles pour les acteurs dans l'amélioration de leurs pratiques de pilotage.

Compte tenu de l'objectif de la recherche, nous avons choisi l'administration pénitentiaire et de la réinsertion marocaine comme terrain de recherche. Notre positionnement et appartenance à cette administration nous ont permis de mener une recherche-observation sur la durée (David, 2010) et d'avoir accès à tous les documents administratifs jugés utiles à notre recherche.

En parallèle, des entretiens ont été conduits avec 14 responsables et cadres chargés des missions de l'audit, du contrôle de gestion, des systèmes informatiques, du budget, de la programmation et des ressources humaines. Cette diversification des enquêtés se justifie par le besoin de varier les perceptions vis-à-vis de l'importance du système de pilotage et de cerner les aspects de l'existence des pratiques de ce système d'autre part.

Les entretiens ont duré une heure en moyenne ; ils se sont déroulés de Janvier à Mars 2024 et ont porté sur 3 volets principaux, à savoir les aspects du pilotage de la performance, la perception des acteurs et les perspectives de développement.

Nous avons mobilisé les trois modes d'investigation, pour assurer une triangulation des sources à partir des données qualitatives (Yin, 1994 ; Wacheux, 1996) et par conséquent accroître le caractère scientifique de la recherche (Angers, 1992).

2.3. Résultats de la recherche : les contours du système de pilotage de la performance de la DGAPR

2.3.1. Des objectifs stratégiques formalisés suivant un cadre logique

La DGAPR a entamé la gestion stratégique depuis 2015, l'année de diffusion de son premier plan stratégique. L'année 2021 a été marquée par le lancement du nouveau plan 2022-2026 définissant ainsi, les priorités stratégiques de la DGAPR, à la lumière desquelles ont été déclinés les différents programmes opérationnels.

Comme elle se base sur l'approche de gestion axée sur les résultats, cette stratégie inclut un cadre logique qui désigne pour chacun des programmes, les objectifs, les ratios de mesure, les

activités, les délais d'exécution, les responsabilités et les sources de vérification des résultats atteints (Cf. figure N° 2).

L'annexe 1 fournit une vue globale des différents programmes, résultats attendus et indicateurs de suivi. En chiffres, cette stratégie comporte 5 axes qui se déclinent en 10 programmes traduits par 30 résultats à atteindre. La réalisation de l'objectif assigné à chaque programme est mesurée à l'aide des indicateurs de suivi qui sont au nombre de 25 au total.

Figure N ° 2 : Maquette indicative du cadre logique du plan stratégique de la DGAPR

PLAN STRATEGIQUE 2022-2026					
Axe :					
Objectif stratégique :					
Indicateurs d'objectif		Situation de base (...)	Norme	Cible	Sources de vérification

CADRE DES RÉSULTATS ET DES ACTIVITÉS -			
Résultats	Plan d'action général	Responsable et associés	Budget (en Millions de Dirhams)
Programme de			
Résultat 1	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Action 1 ▪ Action 2 ▪ Action 3 		
Indicateur cible :			
Situation de base fin :			
Source de vérification :			
Résultat 2	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Action 1 ▪ Action 2 ▪ Action 3 		
Indicateur cible :			
Situation de base :			
Source de vérification :			

Source : Auteurs d'après le document de la stratégie de la DGAPR 2022-2026

L'entité chargée du contrôle de gestion au sein de la DGAPR, fournit l'appui nécessaire aux responsables lors de la phase du diagnostic et de conception et en ce qui concerne les orientations stratégiques. Celles-ci sont nourries par l'analyse menée par cette entité, qui assure également la conception et l'alimentation des tableaux de bord de gestion de l'ensemble des programmes en sélectionnant et en articulant les informations pertinentes nécessaires pour assurer le suivi sur différents niveaux de responsabilité. Ces informations font l'objet d'analyse et de remontée aux décideurs afin d'éclairer leurs choix. Ainsi, l'entité du contrôle de gestion intervient également dans la phase d'évaluation des programmes en analysant les résultats atteints par rapport aux objectifs tracés afin d'en tirer les conclusions sur l'exécution et fournir des renseignements permettant de délimiter les jalons principaux pour la planification suivante.

2.3.2. Un programme de performance budgétisé et normé

La politique pénitentiaire au Maroc a pour objectif d'assurer aux détenus des conditions humaines d'incarcération et de favoriser leur préparation à la réinsertion après leur libération. En vue de déployer cette politique de façon optimale, la DGAPR dispose d'un programme budgétaire, intitulé « *Politique pénitentiaire et de réinsertion des détenus* », déclinant ses fins stratégiques en objectifs opérationnels accompagnés d'une batterie d'indicateurs de performance permettant de mesurer le degré d'atteinte des objectifs assignés dans ledit programme.

Ce programme, connu sous le numéro 312, vient répondre aux exigences d'adhésion à la nouvelle approche basée sur la présentation des lois des finances selon une nouvelle nomenclature budgétaire où les dépenses du budget général sont présentées, à l'intérieur des titres, par chapitres, subdivisés en programmes, régions, projets ou actions, avec la stipulation dans l'article 39 de la *Loi Organique n° 130.13 relative à la Loi de Finances* que ces programmes doivent être liés à des objectifs et des cibles que l'on doit décliner en indicateurs de performance. Le tableau N° 3 représente une partie des objectifs et indicateurs du programme 312 de la DGAPR. L'annexe 2 fournit plus de détails à cet égard.

Tableau N° 3 : Extrait de la matrice d'objectifs et d'indicateurs du programme 312

programmes	objectifs	indicateurs	Sous indicateurs
312.POLITIQUE PENITENTIAIRE ET DE REINSERTION DES DETENUS. RP : Directeur du Budget et d'équipement	Obj. 312.1 AMELIORER LES CONDITIONS DE DETENTION DES DETENUS FEMMES HOMMES	Ind 312.1.1 : Taux d'occupation des établissements pénitentiaires selon sexe	Ind 312.1.1.1 : Taux d'occupation - Hommes Ind 312.1.1.2 : Taux d'occupation - Femmes
		Ind 312.1.2 : Superficie habitable moyenne par détenu	Ind 312.1.2.1 : Superficie habitable moyenne par détenu-Hommes Ind 312.1.2.2 : Superficie habitable moyenne par détenu-Femmes
		Ind 312.1.3 : Taux de la prise en charge médicale	Ind 312.1.3.1 : Nombre de détenus par médecin Ind 312.1.3.2 : Nombre de détenus par dentiste Ind 312.1.3.3 : Nombre de détenus par infirmier

Source : Projet de performance de la DGAPR- PLF 2024

Le cadrage national du pilotage de l'administration pénitentiaire s'exprime, à l'instar des autres départements ministériels, via le projet annuel de performance (PdP) mis en œuvre via le budget public alloué au programme 312.

Les données sur l'exécution du budget de chaque programme sont collectées et les résultats obtenus en ce qui concerne les objectifs, indicateurs et valeurs cibles figurant au niveau du

projet de performance relatif au même exercice, font l'objet d'un rapport de performance (RdP). Ce dernier fait connaître, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions de la loi de finances de l'année considérée et leurs justifications, les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés.

En outre, un rapport d'audit de performance est élaboré par l'Inspection Générale des Finances pour apporter une appréciation des programmes, des objectifs et des indicateurs ainsi qu'un examen des capacités de gestion de l'administration.

Il est à noter que le service chargé du contrôle de gestion au sein de la DGAPR, comme l'a indiqué son responsable, constitue une entité d'appui au pilotage de la performance du programme 312, et permet par ses propositions au responsable de ce programme, d'éclairer la prise de décision.

Ce service contribue à la formalisation et à la déclinaison du programme tout en assurant son alignement avec la stratégie du secteur, il a veillé également à mettre en place un tableau de bord pour le suivi des indicateurs de la performance du programme.

2.3.3. Une entité du contrôle de gestion aux larges prérogatives

L'organigramme actuel de la DGAPR a été adopté le 15 Juillet 2015 suite à un travail d'analyse et de recomposition effectué en interne. Cette structure intègre de nouvelles dimensions permettant à l'administration de se doter des outils nécessaires pour l'adoption d'une politique de modernisation, des principes de la gouvernance et d'un programme efficace de gestion de ses ressources. A cet effet, des services et des entités en charge des missions du contrôle, dont un service du suivi et de contrôle de gestion, ont été créés. Ce dernier, rattaché au Secrétariat Général, se charge d'évaluer et assurer le suivi de la mise en œuvre de la stratégie, élaborer les rapports d'activités de la DGAPR et fournir le conseil technique aux services de la DGAPR.

Ce service assure également le pilotage de la performance par des tableaux de bord permettant le suivi d'atteinte des objectifs opérationnels et stratégiques. Une charte de gestion, adoptée en 2021 par la DGAPR, a également élargi le champ de compétences de ce service en soulignant sa contribution à :

- Collecter et analyser des indicateurs de performance des différentes directions métiers et supports et les faire parvenir à la division du budget et de la comptabilité pour l'élaboration des rapports et projets de performance ;
- Proposer de nouveaux indicateurs de performance ;

- Développer un système d'information intégré permettant la collecte et le suivi des données relatives à chaque indicateur de performance ;
- Mettre en place la cartographie des risques relative à l'exécution du programme de performance en assistance au responsable du programme ;
- Réaliser le reporting périodique sur l'évolution des indicateurs de performance.

2.3.4. Un double dialogue de gestion

La coordination entre les différents acteurs intervenant directement ou indirectement dans la mise en œuvre du programme 312 est cadrée par un dialogue de gestion interne. Ce dialogue constitue un processus d'échanges et de décisions à propos des moyens et des objectifs assignés, entre les différents acteurs.

La charte de gestion du programme 312 prévoit deux types de dialogue de gestion : horizontal et vertical.

Le dialogue de gestion horizontal constitue un cadre de coordination et de partage entre le responsable du programme et le responsable des affaires budgétaires, ce dialogue tourne autour des axes suivants :

- Définition des objectifs et résultats envisagés du programme ;
- Répartition budgétaire du programme ;
- Préparation des plans d'exécution des projets ;
- Transfert des crédits ;
- Validation des données inscrites au niveau du projet et rapport de performance.

En plus des réunions organisées pour faire le point sur l'utilisation des crédits budgétaires mis en place, deux réunions annuelles sont programmées lors de la procédure budgétaire.

Le dialogue de gestion vertical se caractérise par un processus d'échanges et de décision institué entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, concernant les moyens mis à disposition des entités subordonnées, la mise en œuvre des actions et les objectifs qui leur sont assignés, et plus généralement la notion de performance applicable aux politiques publiques considérées.

Le responsable du programme organise des réunions avec le responsable des affaires budgétaires, les directions métiers ainsi que le responsable du service de suivi et du contrôle de gestion afin de :

- Discuter et valider des projets envisagés par ordre de priorité ;
- Répartir les crédits alloués par projets ;

- Préparer les rapports d'exécution technique et budgétaire des projets ;
- Préparer les informations nécessaires pour la mesure de la performance du programme.

Le dialogue de gestion, que ce soit horizontal ou vertical, constitue le moment clé dans le partage de la déclinaison de la stratégie ; il permet d'assurer la cohérence de cette déclinaison, l'adéquation entre les missions et les moyens affectées. Le rôle du contrôleur de gestion est primordial dans l'animation de ce dialogue et la présentation des éléments de discussion notamment les documents de stratégie, les *reporting* et les états d'analyses des indicateurs de performance.

2.3.5. Un système d'information intégré

La DGAPR dispose d'un système d'information décisionnel qui couvre la quasi-totalité des processus métiers de la gestion pénitentiaire ainsi que le volet de la performance.

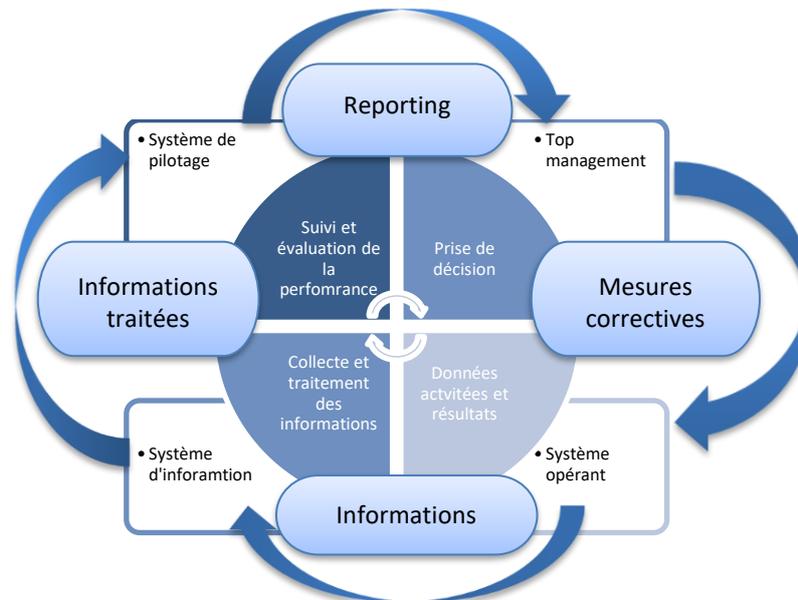
Par ailleurs, afin d'élaborer le PdP et le RdP, il est essentiel de fournir des données fiables et de qualité permettant de déterminer la situation des indicateurs de performance adoptés, ainsi que les prévisions objectives à leur égard, qui tiennent compte des moyens disponibles et reflètent les objectifs établis et les orientations générales du secteur. Pour ce faire, un engagement efficace et continu de tous les services impliqués dans la production de ces données est nécessaire, afin que ces deux documents puissent être soumis dans les délais impartis.

Il ressort des entretiens menés qu'un applicatif informatique a été récemment développé pour des fins de suivi et de pilotage et de la performance. La fiche technique de cet applicatif énumère les résultats attendus de ce système, en l'occurrence : maîtriser le processus de recueil et d'analyse des données, accélérer, améliorer ce processus et déterminer également les domaines d'intervention de tous les responsables au niveau central et dans les établissements pénitentiaires, ainsi que la procédure liée à la compilation, l'actualisation et le suivi des données relatives aux indicateurs de performance et aux statistiques connexes, de manière à permettre une transmission fluide des informations du niveau local au niveau central, en temps opportun et avec précision.

La figure N° 3 offre une vue synthétique de la place du système d'information. Ce dernier se représente comme un support au pilotage de la performance. Le processus commence d'abord par la saisie de données par le système opérant à savoir les établissements pénitentiaires, leur collecte et traitement pour ensuite alimenter le tableau de bord de pilotage où les indicateurs sont calculés à l'aide des formules déjà paramétrées dans ce système et au final aboutir à une vision claire des avancées accomplies et des failles nécessitant des mesures correctives. La

remontée des résultats aux décideurs se fait par des reporting permettant une prise de décision éclairée et une amélioration continue.

Figure N° 3 : Place du SI dans le processus de gestion de la performance au sein de la DGAPR



Source : Auteurs

2.4. Analyse et discussion des résultats : les limites du SPP de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion au Maroc

Certes, le système de pilotage de la performance est mis en œuvre au sein de l'administration pénitentiaire marocaine, mais comme c'est un système qui ne pourrait se limiter aux seules activités du reporting et des pratiques non harmonisées, la question de son efficacité s'impose. En effet, à la lumière des résultats de notre recherche, et en se référant aux conclusions tirées de la revue de la littérature, nous avons décelé un ensemble de carences que nous allons présenter suivant les principaux aspects du cadre de référence de Ferrera et Otley (2009).

2.4.1. Objectifs stratégiques, Vision, mission et alignement stratégique

La DGAPR a fixé des objectifs stratégiques alignés avec sa vision et sa mission. Cependant, ces objectifs ne sont pas déclinés au niveau territorial représenté par les établissements pénitentiaires, ce qui risque de ne pas assurer un alignement des objectifs de ces établissements à la vision stratégique de l'administration. En effet, chaque établissement est interpellé à œuvrer selon la vision et la stratégie définies au niveau central sans pour autant définir ses propres

objectifs qui doivent être à la fois spécifiques et alignés aux orientations centrales. Cela justifie ainsi l'absence d'une gestion axée sur la performance et des dispositifs connexes au niveau de ces établissements.

C'est le cas par exemple, au niveau financier, de l'absence d'un système de calcul des coûts permettant d'apprécier l'efficacité de l'établissement. En fait, l'administration centrale effectue tout au long de l'année budgétaire des délégations de crédits aux établissements pénitentiaires pour leur permettre de couvrir les diverses dépenses se rapportant à leur fonctionnement. Cependant, aussi bien les financements reçus que les dépenses faites ne sont pas rattachés à des centres de responsabilités permettant une vue détaillée de la performance opérationnelle.

C'est aussi le cas au niveau du processus interne, de l'absence d'une vue du degré de formalisation des procédures. Bien que la DGAPR ait élaboré des guides de procédures couvrant la majorité des domaines de la gestion pénitentiaire, l'appropriation de ces procédures par les opérateurs au niveau des prisons requiert une réelle évaluation notamment sous forme d'audit interne pour s'assurer de la capacité de ces opérateurs à mener leurs tâches avec professionnalisme et efficacité. Cela semble difficile à mettre en place vu que l'administration pénitentiaire et de réinsertion ne dispose pas à ce jour d'un système de contrôle interne permettant de maîtriser les risques éventuels de gestion. S'ajoute à ces lacunes organisationnelles, l'effet des facteurs de stress professionnels et organisationnels, qui obligent les agents pénitentiaires à faire face au danger, à l'incertitude et à l'imprévisibilité. La gestion des activités quotidiennes dans le milieu carcéral dépasserait le cadre des procédures de performance prédéfinies (Steen et al., 2021).

2.4.2. Cohérence et force des liens de causalité entre les composantes du SPP

Comme mentionné au niveau des résultats de la recherche, la DGAPR dispose d'un programme budgétisé dont les résultats attendus sont liés aux ressources financières, ce qui n'est pas constaté au niveau de la stratégie générale. Bien que cette dernière soit structurée et basée sur la logique de gestion axée sur les résultats, on assiste à l'absence des relations de cause à effet entre les éléments constituant cette stratégie, notamment entre les objectifs stratégiques et les moyens à engager pour les atteindre. Il n'y a pas de lien entre le budget et les résultats et plus spécifiquement les rapports qui montrent la performance, ce qui rend l'implémentation de cette stratégie plus difficile.

2.4.3. Déclinaison hiérarchique de la performance et le système d'incitation

Les déclarations collectées durant les entretiens menés soulèvent que les niveaux de performance à atteindre selon les responsabilités hiérarchiques ne sont pas assez clairs. Ceci est traduit notamment par l'absence de discussion des objectifs entre les niveaux hiérarchiques permettant de s'allier sur les résultats à atteindre par rapport à la performance de leur entité et de l'administration en général.

Dans ce contexte, l'instauration d'un système de récompense permettant d'inciter les responsables et leurs collaborateurs à s'engager de manière efficace dans le processus de recherche de la performance devient une nécessité absolue.

2.4.4. Indicateurs clés de performance et les processus de contrôle et de suivi

La documentation consultée montre une redondance d'outils de pilotage ; deux tableaux de bord sont mis en place, un pour assurer le suivi des indicateurs de la stratégie, et l'autre pour le suivi des indicateurs du programme de la performance, alors qu'une grande partie des indicateurs existent simultanément dans les deux dispositifs.

Ainsi, la majorité des indicateurs adoptés au niveau de la stratégie tout comme au niveau du programme de la performance, sont destinés plutôt à assurer le suivi des activités et non des résultats, ce qui met en question la transition vers l'approche axée sur les résultats.

On peut citer dans ce sens, le pourcentage des détenus bénéficiant de la formation professionnelle (Cf. annexe 1). Cet indicateur mesure l'engagement de la direction pour promouvoir l'accès des détenus à ce programme de réhabilitation. L'accent est mis ici sur l'effort fourni pour mobiliser les participants mais pas sur l'efficacité ou l'effet produit par la formation.

La même observation est portée sur le ratio de prise en charge médicale (Cf. annexe 2) qui évalue le rapport entre le nombre de détenus et celui des médecins. Affecter un grand nombre de médecins est une activité qui contribue bien évidemment au renforcement de la couverture médicale, mais elle ne reflète pas clairement l'impact sur la santé ou la qualité des soins dispensés aux détenus.

Dans un autre exemple, on trouve le ratio de l'efficacité des ressources humaines (Cf. annexe 2). Trompeur par son intitulé, cet indicateur ne reflète pas en réalité l'efficacité au vrai sens du terme, mais il évalue plutôt le rapport entre le personnel mobilisé à la gestion des ressources humaines et le nombre total du personnel. Or, avec la formalisation et la digitalisation des procédures, ce ratio devient obsolète.

D'autre part, la gestion centralisée du programme de la performance ne permet pas un bon suivi des réalisations des établissements pénitentiaires, ceci revient en premier lieu au fait que les indicateurs adoptés ne reflètent pas nécessairement la réalité des établissements pénitentiaires. Dans les rapports de suivi et d'évaluation, ces indicateurs sont présentés sous forme de moyennes nationales, ce qui risque de cacher des disparités entre ces établissements et par conséquent, dévaloriser les efforts des uns au détriment des autres, comme pour le cas du taux des incidents (Cf. annexe 2).

D'autres indicateurs ne relèvent pas de la responsabilité des établissements pénitentiaires comme le cas du taux d'occupation, et ce pour une double raison. D'une part, ces établissements sont dans l'obligation d'accepter les flux de personnes sujets de décisions judiciaires privatives de liberté indépendamment de leurs capacités d'accueil. D'autre part, Le service central est celui qui se charge des missions de planification et de réalisation des projets de construction et d'extension des établissements pénitentiaires dans le cadre de l'exécution du budget d'investissement qui lui est alloué.

Aussi, la fréquence de suivi de ces indicateurs, à savoir annuellement, ne permet pas de disposer d'un système de pilotage réactif voire proactif des établissements pénitentiaires.

On assiste également à une insuffisance de l'évaluation de la performance globale en l'absence d'une comptabilité de gestion ou analytique qui permet d'analyser les coûts des activités et d'apprécier les résultats atteints par rapport aux moyens engagés.

2.4.5. Flux d'information pour le suivi et le soutien du changement

Selon les déclarations collectées, beaucoup de difficultés ont été constatées en matière du déploiement de l'applicatif informatique développé pour le suivi et le pilotage de la performance, notamment dans la saisie des données au niveau des établissements pénitentiaires faute d'absence des référents affectés pour cette tâche et du processus de validation qui n'est pas encore maîtrisé par les utilisateurs désignés à cet égard. Par ailleurs, la réussite de la démarche de performance au sein de l'administration dépend dans une large mesure de la fiabilité du système d'information et de la maîtrise des outils informatiques (Ennesraoui & Rdait, 2021).

De plus, nos interlocuteurs ont signalé une réticence au changement chez une catégorie de personnel qui s'est habituée aux anciens modes de gestion et n'adhère pas facilement aux nouvelles pratiques managériales notamment le contrôle sous ses différentes formes, chose qui peut engendrer des blocages au niveau de la production et de la remontée d'information.

En réalisant une évaluation de la capacité des prisons à mesurer leur performance, Wright (2004) a conclu que la réussite de tout système de mesure de la performance est tributaire de l'harmonisation des pratiques et de développement de la capacité des professionnels pénitentiaires à collecter, analyser et rapporter les données de manière adéquate.

Conclusion

Les différents écrits académiques en matière de pilotage de la performance en général et celle des systèmes pénitentiaires en particulier confirment l'importance de mesurer et de piloter la performance et montrent une tendance accrue à l'utilisation des dispositifs d'évaluation de la performance basée sur des indicateurs clés de mesure tels que les tableaux de bords et les matrices stratégiques.

La présentation d'une étude sur l'expérience de l'administration pénitentiaire et de réinsertion au Maroc permet d'apporter une contribution utile aux études réalisées sur le même sujet au niveau international (Lee & Joo, 2020 ; Bellass et al., 2022), et plus généralement celles menées dans le secteur public au Maroc (Lafram & Lamalem, 2021 ; Nafzaoui & Benfaida, 2022).

Bien évidemment, cette administration adopte, à travers les diverses pratiques citées dans cette recherche, une démarche active en vue de construire un système de pilotage pour mieux gérer sa performance. Cependant, des contraintes budgétaires et des restrictions réglementaires couplées à des déficiences organisationnelles voire opérationnelles constituent des défis majeurs quant à l'efficacité du SPP mis en place.

En fait, l'architecture du SPP dépend dans une large mesure de grandes orientations publiques (lois des finances, règlements, conventions internationales, etc.) et comporte de ce fait un ensemble d'indicateurs qui peuvent présenter des difficultés pratiques en termes de collecte d'information et de suivi régulier à l'échelle des établissements pénitentiaires. De plus, l'absence d'une comptabilité analytique rend le pilotage de la performance incomplet du fait notamment des difficultés de mise en évidence des liens de causalité entre coût et rendement des structures organisationnelles.

C'est le cas également des difficultés liées à l'absence d'un système de contrôle interne et d'audit interne à même de renforcer l'efficacité des processus organisationnels en général et ceux liés au SPP en particulier.

Par ailleurs, l'appropriation du processus du contrôle et du pilotage par les différentes catégories de personnel et de responsables devrait être davantage facilité, soit à travers la communication, ou bien par la production des guides leur permettant de se familiariser avec le concept du

contrôle et comprendre que ce dernier s'intéresse aussi bien au volet stratégique qu'aux volets financier et opérationnel de la création de valeur.

Le renforcement des mécanismes d'incitation et leur adaptation aux réalités locales sont des actions qui permettront de mieux répondre aux défis spécifiques de chaque établissement tout en renforçant l'efficacité globale du système.

A titre de priorité, une recherche-intervention sera menée par nos soins pour justement examiner les perspectives d'amélioration du SPP du système pénitentiaire et plus particulièrement, l'opportunité d'élaborer un tableau de bord prospectif.

Notre orientation trouve sa motivation dans la réussite d'une expérience qui a été menée par l'administration de la prison d'Oslo entre 2000 et 2003 dans le processus de mise en place de ce dispositif (Benzerafa, 2007), qui a témoigné de sa contribution dans les changements constatés au sein de l'établissement dans tous les domaines depuis son adoption.

D'autres expériences étrangères pourraient être utilement mobilisées pour asseoir un système marocain de pilotage de la performance du système pénitentiaire et de réinsertion qui soit étalonné sur les référentiels internationaux.

Comme point de départ de ce travail, il serait judicieux d'identifier les besoins spécifiques en indicateurs de gestion des établissements pénitentiaires en partant d'une expression des besoins des responsables pénitentiaires. Ce premier travail exploratoire serait complété par une étude des besoins de l'administration centrale en indicateurs de suivi mais aussi ses prescriptions en matière de normes et contraintes de gestion à fixer pour les différents indicateurs. Enfin, ces indicateurs seront regroupés en grands axes de gestion avant d'être communiqués aux acteurs sous forme de graphiques et complété par un guide de mise en application.

ANNEXE N° 1 : Maquette des axes, programmes, résultats et indicateurs du plan stratégique 2022-2026 de la DGAPR.

Axe 1 : humanisation des conditions d’incarcération	
Programme de promotion des conditions d’hébergement	Résultats attendus
	La capacité du parc pénitentiaire est augmentée Les EP sont équipés conformément aux normes de salubrité, de services requis et assurer une l’accessibilité pour les détenus à mobilité réduite. Les conditions de préparations et de distribution des repas sont améliorées et alignées aux normes d’hygiène et de sécurité alimentaire.
	Indicateurs de suivi
	Taux d’occupation ventilé par sexe Superficie habitable/détenu Taux de conformité de la chaine alimentaire dans les EP aux normes d’hygiène et de sécurité alimentaire
Programme d’appui à l’action sanitaire et psychologique	Résultats attendus
	Les infrastructures et les équipements médicaux des EP sont renforcées Les ressources humaines médicales et paramédicales des EP sont renforcées en nombre et en compétences. Les prestations sanitaires minimums des structures de soins sont revues tout en prenant en considération les catégories vulnérables Les prestations sanitaires offertes aux détenus en matière de lutte contre les maladies transmissibles et l’addiction aux drogues sont améliorées L’accompagnement psychologique est Améliorer
	Indicateurs de suivi
	Nombre de consultations médicales/détenu/an Nombre de consultations dentaires/détenu/an Nombre de consultations psychologiques/détenu/an
Axe 2 : Promotion des programmes de préparation à la réinsertion	
Programme d’amélioration d’accès à la scolarisation, formation, et emploi	Résultats attendus
	la capacité d’accueil scolaire et la qualité des programmes dans les EP sont améliorées la capacité d’accueil des espaces de formations professionnelle des établissements pénitentiaires est renforcée La formation artisanale et technique dans les établissements pénitentiaires est soutenue L’emploi est adopté comme mécanisme principal de préparation pour la réinsertion
	Indicateurs de suivi
	Pourcentage de détenus bénéficiant d’un enseignement primaire ou secondaire ou universitaire Pourcentage de détenus bénéficiant des programmes de formation professionnelle

Programme de renforcement de la communication et des activités de réhabilitation parallèles	Pourcentage de détenus bénéficiant des programmes de formation artisanale et artistique
	Nombre de détenus bénéficiant de l'emploi dans les unités de production par année
	Résultats attendus
	Les liens familiaux des détenus sont maintenus et renforcés
	Les activités organisées dans les EP sont diversifiées et élargies
	La culture de la tolérance et de la prévention de l'extrémisme est instaurée
Indicateurs de suivi	
Pourcentage des détenus bénéficiant du système de visite moderne	
Pourcentage des détenus bénéficiant des différentes activités culturelles, artistiques et sportives.	
Axe 3 : Renforcement de la sureté et la sécurité dans les établissements pénitentiaires	
Programme de renforcement de la sécurité préventive	Résultats attendus
	les capacités des Ep en prévention et intervention sont améliorées
	La protection des personnes et des installations est renforcée
Indicateurs de suivi	
Taux d'incidents	
Nombre de cas d'évasion	
Nombre de cas de saisie des objets prohibés	
Programme de renforcement de la sécurité des bâtiments et des installations pénitentiaires	Résultats attendus
	La sécurité des bâtiments pénitentiaires est renforcée
	La sécurité des installations de base des pénitenciers est renforcée (eau/électricité/assainissement)
Indicateurs de suivi	
Taux de sécurisation des bâtiments et installations pénitentiaires	
Axe 4 : Renforcement des capacités institutionnelles de l'administration	
Programme de la promotion et valorisation du capital humain	Résultats attendus
	Le cadre juridique et réglementaire des RH de la DGAPR est renforcé de sorte à garantir l'attractivité à l'emploi et la fidélisation des compétences.
	Le système de protection sociale du personnel est consolidé de sorte à améliorer le climat du travail.
	La politique de la formation est développée de sorte à améliorer les compétences du personnel et la performance de l'administration

Programme de Renforcement de la gouvernance et la modernisation de l'administration	Indicateurs de suivi
	Taux d'évolution du nombre de fonctionnaires
	Indice de fréquence des risques professionnels (accidents de travail, agressions, maladies professionnelles)
	Taux d'accès à la formation continue
	Résultats attendus
	La dimension territoriale dans la gestion des affaires pénitentiaires et prise en compte Le système d'accueil, de renseignement et d'accès à l'information est amélioré Un système informatique moderne, compétitif et sécurisé est mis en place
	Indicateurs de suivi
	Taux de réponse aux demandes d'information
	Pourcentage des processus métiers informatisés
Axe transversal : Prise en compte de l'approche genre et de la dimension environnementale	
Programme de Renforcement de l'approche genre	Résultats attendus
	Une approche spécifique genre est Intégrée dans les politiques et les programmes d la DGAPR Une GRH sensible au genre est mise en place
	Indicateurs de suivi
Programme d'intégration de la dimension environnementale dans la gestion des EP	Niveau d'intégration du genre dans les processus de planification stratégique et de budgétisation
	Résultats attendus
	Les mesures de qualité environnementales sont largement adoptées La gestion des énergies est largement rationalisée
	Indicateurs de suivi
	Pourcentage des EP répondant aux normes en matière de la qualité environnementale

Source : Auteurs d'après le document du plan stratégique 2022-2026 de la DGAPR.

Annexe N° 2 : recueil des objectifs et des indicateurs du programme politique pénitentiaire et de réinsertion des détenus

Délégation Générale à l'Administration Pénitentiaire et à la Réinsertion

PROGRAMMES	OBJECTIFS	INDICATEURS	SOUS-INDICATEURS	
<p>P312 : Politique pénitentiaire et de réinsertion des détenus</p> <p>RP : Directeur du Budget et de l'Équipement</p>	<p>Obj 312.1 : Amélioration des conditions de détention</p>	<p>Ind 312.1.1 : Taux d'occupation des établissements pénitentiaires selon le sexe</p>	<p>Ind 312.1.1.1 : Taux d'occupation des établissements pénitentiaires – Hommes</p> <p>Ind 312.1.1.2 : Taux d'occupation des établissements pénitentiaires – Femmes</p>	
		<p>Ind 312.1.2 : Superficie habitable moyenne par détenu</p>	<p>Ind 312.1.2.1 : Superficie habitable moyenne par détenu – Hommes</p> <p>Ind 312.1.2.2 : Superficie habitable moyenne par détenu – Femmes</p>	
		<p>Ind 312.1.3 : Taux de la prise en charge médicale</p>	<p>Ind 312.1.3.1 : Nombre de détenus par médecin (hors médecins conventionnés)</p> <p>Ind 312.1.3.2 : Nombre de détenus par dentiste (hors dentistes conventionnés)</p> <p>Ind 312.1.3.3 : Nombre de détenus par infirmier</p>	
		<p>Obj 312.2 : Promotion des programmes de préparation à la réinsertion</p>	<p>Ind 312.2.1 : Taux d'accès des détenus à l'enseignement</p>	<p>Ind 312.2.1.1 : Taux d'accès des détenus à l'enseignement: Hommes</p> <p>Ind 312.2.1.2 : Taux d'accès des détenus à l'enseignement: Femmes</p>
			<p>Ind 312.2.2 : Taux d'accès des détenus à la formation professionnelle</p>	<p>Ind 312.2.2.1 : Taux d'accès des détenus à la formation professionnelle – Hommes</p> <p>Ind 312.2.2.2 : Taux d'accès des détenus à la formation professionnelle – Femmes</p>
			<p>Ind 312.2.3 : Taux d'accès des détenus à la formation artistique et artisanale</p>	<p>Ind 312.2.3.1 : Taux d'accès des détenus à la formation artistique et artisanale – Hommes</p> <p>Ind 312.2.3.2 : Taux d'accès des détenus à la formation artistique et artisanale – Femmes</p>
	<p>Obj 312.3 : Renforcement de la sécurité au sein des établissements pénitentiaires</p>	<p>Ind 312.2.4 : Taux d'accès des détenus analphabètes aux programmes d'alphabétisation</p>	<p>Ind 312.2.4.1 : Taux d'accès des détenus analphabètes aux programmes d'alphabétisation: Hommes</p> <p>Ind 312.2.4.2 : Taux d'accès des détenus analphabètes aux programmes d'alphabétisation: Femmes</p>	
		<p>Ind 312.2.5 : Pourcentage de détenus bénéficiant d'un pécule</p>	-	
		<p>Ind 312.3.1 : Nombre de détenus par surveillant</p>	<p>Ind 312.3.1.1 : Nombre de détenus par surveillant (pendant le jour)</p> <p>Ind 312.3.1.2 : Nombre de détenus par surveillant (pendant la nuit)</p>	
		<p>Ind 312.3.2 : Nombre d'évasions</p>	<p>Ind 312.3.2.1 : Nombre d'évasions des hommes détenus</p> <p>Ind 312.3.2.2 : Nombre d'évasions des femmes détenues</p>	
			<p>Ind 312.3.3 : Taux d'incidents</p>	-
		<p>Obj 312.4 : Renforcement des capacités de l'administration</p>	<p>Ind 312.4.1 : Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines</p>	-
<p>Ind 312.4.2 : Ratio d'efficacité bureautique</p>			-	
<p>Ind 312.4.3 : Taux de fonctionnaires bénéficiaires de la formation continue selon le sexe</p>			<p>Ind 312.4.3.1 : Taux de fonctionnaires bénéficiaires de la formation continue – Hommes</p> <p>Ind 312.4.3.2 : Taux de fonctionnaires bénéficiaires de la formation continue – Femmes</p>	
<p>Obj 312.5 : Intégration des aspects Genre et de la dimension environnementale</p>		<p>Ind 312.5.1 : Taux d'accès des femmes aux postes de responsabilité</p>	-	

Source : recueil des programmes-objectifs-indicateurs-sous indicateurs : Loi de finances 2025.

BIBLIOGRAPHIE

- Amar, A., & Berthier, L. (2007). Le nouveau management public : avantages et limites. *Gestion et management publics*, 5(1), 1-14.
- Angers, M.(1992), *Initiation pratique à la méthodologie des sciences humaines*, centre éducatif et culturel (CEC) , Anjou, Québec.
- Bartoli, A. (1997). *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, Paris, France.
- Bartoli, A. (2005), *Le management dans les organisations publiques*, Dunod, Paris, France.
- Bellass, S., Canvin, K., McLintock, K., Wright, N., Farragher, T., Foy, R., & Sheard, L. (2022). Quality indicators and performance measures for prison healthcare: a scoping review. *Health & justice*, 10(1), 13
- Benzerafa, M. (2007), L'universalité d'un outil de gestion en question : cas de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'état, sciences de gestion, *Management public*, Paris.
- Boin, A., James, O., & Lodge, M. (2006). The New Public Management 'Revolution' in Political Control of the Public Sector: Promises and Outcomes in Three European Prison Systems. *Public Policy and Administration*, 21(2), 81-100.
- Bourguignon, A. (1997), Sous les pavés, la plage... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable : exemple la performance, *Comptabilité Contrôle, Audit*, T.3, Vol.1, pp.89-101.
- Bourguignon, A. (1998) « Représentations de la performance : le contrôle de gestion ne suffit pas », *congrès performance et comptabilité*, association française de comptabilité, Nantes, p. 537-553, v2.
- Camp, R. C. (1989). *The search for industry best practices that lead to superior performance*. ASQC.
- Capron, M. & Quairel, F. (2006). Évaluer les stratégies de développement durable des entreprises : l'utopie mobilisatrice de la performance globale. *Revue de l'organisation responsable*, 1, 5-17.
- Caudle, S. (2008). The balanced scorecard: a strategic tool in implementing homeland security strategies. *Homeland Security Affairs*, 4(3).
- Drucker, P. F. (1981). *Toward the next Economics. The Crisis in Economic Theory*, 4-18.
- Ennesraoui.D & Rdait.A (2021) « L'administration publique marocaine et le pari de la performance », *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, 4 (2), 633 – 649.
- Ferreira A. Otley D. (2009) the design and use of performance management system : an extended framework for analysis. *Management accounting research* 20(4), 263-282.
- Hood C (1991) A public management for all seasons ? *Public Administration* 69(1): 3–19.
- Guenoun, M (2009). *Le management de la performance publique locale. Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales*. Sciences de l'Homme et Société. Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III, p.198.
- Issor, Z. (2017), « La performance de l'entreprise : un concept complexe aux multiples dimensions » », *Projectics / Proyética / Projectique*, 17(2), pp. 93-103.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (1992). The Balanced Scorecard : Measures That Drive Performance. *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.
- Lahjouji, K, El Menzhi ,K. (2018). Le Nouveau Management Public au Maroc, quels apports ? hal-01801445f.

Lafram N. & Lamalem A. (2021) « la performance de l'administration publique marocaine a la lumière des exigences du nouveau management public» *Revue Internationale du chercheur* 5(3), 576 – 589.

Lee, C. C., & Joo, S. J. (2020). Measuring the Performance of the US Correctional Systems at the State Level. *The Journal of Applied Business and Economics*, 22(5), 97-110.

Liebling, A. (2012). The Prison and the Performance Revolution: 'Virtual' or Virtuous Improvement. *Scepticism: Hero and Villain*, 357-371.

Maurel, C., Carassus, D., Favoreu, C., & Gardey, D. (2014). Characterization and definition of public performance : an application to local government authorities. *Gestion et management public*, 23(1), 23-44.

Nafzaoui M. A. & Benfaida Z. (2022) « Le contrôle de gestion face aux enjeux de pilotage de la performance publique (PPP) au Maroc », *Revue Internationale du Chercheur* 3(1) , 91 -109

Nellis, M. (2013). Community penalties in historical perspective. In *Community Penalties* (pp. 16-40).

Otley D. (1999). Performance management : a framework for management control systems research. *Management accounting research* 10 (4) : p.363–382.

Saltmarshe, D., Ireland, M., & McGregor, J. A. (2003). The performance framework: a systems approach to understanding performance management. *Public Administration and Development. The International Journal of Management Research and Practice*, 23(5), 445-456.

Simons R., (1995). Levers of control. *Harvard business school press*, Boston MA.

Steen, R., Ingvaldsen, G., & Patriarca, R. (2021). Engineering resilience in a prison's performance management system. *Safety science*, 142, 105367.

Tichout.F & Cherqaoui.M. (2024) « La gestion du système pénitentiaire et de réinsertion au Maroc : enjeux et voies de modernisation », *Revue Française d'Economie et de Gestion*, 5(4), pp : 212 - 235.

Volokh, S. (2014). How to choose proper performance measures for prisons ? *Washington Post Journal*. Washington.

Wacheux, F. (1996), *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*, Economica, Paris.

Wisniewski, M., & Ólafsson, S. (2004). Developing balanced scorecards in local authorities: a comparison of experience. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 53(7), 602-610.

Wright, K. N. (2004). An assessment of the capacity to measure performance among the nation's prison systems. *Fed. Probation*, 68, 51.

Wright, K. N. (2005). Designing a National Performance Measurement System. *The Prison Journal*, 85(3), 368-393.

Yin, R. K., (1994). *Case Study Research Design and Methods: Applied Social Research and Methods Series*. Second edn. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc.

Textes de lois et manuels

Arrêté du Chef de Gouvernement N° 3.25.15 date 15 Juillet 2015 portant attributions et organisation des divisions et services de la DGAPR.

Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances. (B.O. n° 6370 du 18 juin 2015).

Décret n° 2-22-580 du 10 chaabane 1444 (3 mars 2023) relatif à la mise en place du dispositif de contrôle de gestion au sein des départements ministériels.

Guide de performance, LOLF, MEF.

Guide de dialogue de gestion et du pilotage opérationnels, LOLF, MEF.

Recueil des programmes-objectifs-indicateurs-sous indicateurs, Loi de finances 2025, MEF.

Documentation interne

Charte de gestion du programme 312 (*Politique Pénitentiaire et réinsertion des détenus*).

Document de la Stratégie de la DGAPR (2022-2026).

Guide d'utilisation du programme informatique de gestion de la performance.

Projets annuels de performance 2020-2025 de la DGAPR.