

## **Analyse de la démarche de performance publique à l'aune de la réforme budgétaire**

### **Analysis of the public performance approach in the context of budget reform**

**BOUAZZA Mohammed**

Enseignant chercheur

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales

Université Mohammed Premier - Oujda

Laboratoire d'Universitaire de Recherche en Instrumentation

et Gestion des Organisation « LURIGOR »

Maroc

[bouazza.md@gmail.com](mailto:bouazza.md@gmail.com)

**Imane LAKCHIRI**

Doctorante, cadre au MEFRA

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales

Université Hassan Premier - Settat

Laboratoire de recherche en Economie, Gestion et Management des Affaires (LAREGMA)

Maroc

[lakchiri.imane@gmail.com](mailto:lakchiri.imane@gmail.com)

**Date de soumission** : 28/09/2020

**Date d'acceptation** : 10/11/2020

**Pour citer cet article** :

Bouazza M. & Lakchiri I. (2020) « Analyse de la démarche de performance publique à l'aune de la réforme budgétaire », Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 3 : Numéro 4 » pp : 1091 - 1113.

## Résumé

Avec la transition vers un secteur public à orientation plus managériale, la performance de l'action publique devient une revendication persistante de l'opinion publique qui contraint l'administration publique de faire mieux avec les mêmes ressources et parfois moins. La quête de la performance publique constitue un nouveau paradigme du management public et un pilier de la réforme des finances publiques.

Considérée en tant que leitmotiv, l'appréciation de la performance publique s'avère assez complexe en raison de la spécificité du cadre de référence propre au secteur public. On assiste ainsi à une évolution d'approche de la performance publique qui dépasse le clivage métrique et financier vers une approche plus intégrée et stratégique.

L'objectif assigné à notre travail de recherche consiste à délimiter les contours du concept de performance et à déterminer les modalités de son appréciation sur la base de l'analyse des projets de performance des départements ministériels. Ainsi, notre ambition consiste à déterminer les grandes lignes pour améliorer la démarche de la performance publique et leur déclinaison en pratiques opérationnelles.

**Mots clés :** Réforme budgétaire ; Performance publique ; Démarche de la performance ; Modélisation de la Performance ; Indicateurs de performance

**JEL :** H11, H61, H72

## Abstract

With the transition to a more managerial oriented public sector, the performance of public action becomes a persistent demand of public opinion which forces the government to do better with the same resources and sometimes less. The search for public performance constitutes a new paradigm for public management and a pillar of public finance reform.

Considered as a leitmotif, the assessment of public performance is quite complex due to the specificity of the reference framework proper to the public sector. We are thus witnessing a change in approach to public performance which goes beyond the metric and financial divide towards a more integrated and strategic approach.

The objective assigned to our research consists in delimiting the outlines of the concept of performance and determining the methods of its assessment on the basis of the analysis of the performance plans of ministries. Thus, our ambition is to determine the broad lines to improve the approach of public performance and their declination in operational practices.

**Keywords:** Budget reform ; Public performance ; Performance approach ; Performance modeling ; Performance indicators

**JEL :** H11, H61, H72

## Introduction

La crise des États-providence au cours des années 1980 a déclenché un mouvement de réformes au sein des administrations publiques à l'échelle planétaire. La crise des finances publiques, le mécontentement des citoyens vis-à-vis des prestations administratives, l'avènement des nouveaux modes managériaux et l'hégémonie intellectuelle de la pensée néolibérale sont autant d'arguments pour remettre en cause la légitimité des institutions publiques et affirmer, par-là, la nécessité de réinventer le gouvernement et d'instaurer de nouvelles bases de bonne gouvernance publique (Osborne & Gaebler, 1993).

Le phénomène de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) a suscité l'intérêt des chercheurs dans le domaine de l'administration publique et qui lui reconnaissent une finalité commune sous-jacente, à savoir l'ambition d'atteinte de la performance qui gravite autour des notions de compétitivité, d'optimisation des ressources, d'égalité, de responsabilisation, la transparence et l'imputabilité dans la gestion des organisations publiques.

Au niveau national, une vague de modernisation de la gestion publique a été enclenchée depuis la réforme constitutionnelle de 2011 et qui témoigne de volonté réformatrice du pays. Ce chantier de réformes s'est traduit au niveau de la gestion des finances publiques par une série de réformes de la gestion budgétaire à partir de 2001 qui a été couronnée par l'adoption, en 2015, d'une nouvelle loi organique relative à la loi de finances n°130-13 (LOF) qui consacre les principes de bonne gouvernance, renforce le rôle des institutions démocratiques et entérine le choix de la performance comme socle de la gestion des finances publiques.

La démarche de performance promue par la LOF est susceptible d'améliorer le pilotage de l'action publique en dotant les gestionnaires publics des outils opérationnels d'orientation et de suivi de leurs actions. La responsabilisation des gestionnaires quant à l'atteinte des objectifs est ainsi accrue et mesurable via des indicateurs de performance.

Dans un souci de répondre aux attentes des usagers, la performance publique est pluridisciplinaire dans la mesure où elle intègre d'autres facteurs plus complexes puisque la performance publique se définit davantage d'un angle de vue social en raison de la vocation dévouée au service public. L'atteinte de la performance publique implique un re-ingéniering du mode de pilotage de l'action publique.

La gestion à la performance est ainsi le catalyseur d'une gestion plus stratégique et rationnelle. On assiste ainsi à un dépassement du cadre financier et budgétaire pour concerner

tous les niveaux de l'administration : mise à plat des missions et des activités, définition d'objectifs, hiérarchisation des priorités, identification des ressources et des processus concernés, mise en place des outils de suivi, mesure et contrôle (Waintrop & Chol, 2003).

Dans ce sens, de nombreuses interrogations se posent : Comment peut-on identifier la performance dans le secteur public ? Une fois identifiée, comment peut-on la mesurer ? Quelles sont les difficultés rencontrées par les départements ministériels entravant l'atteinte des objectifs tracés ?

Le premier axe de ce papier traite la question de la performance qui est donc au cœur du chantier de réforme de l'administration publique. Elle constitue à la fois un objectif de modernisation de la gestion publique qu'un moyen d'évaluation de l'avancement de ce processus de réforme. Au-delà des difficultés liées à la définition de la performance en tant que concept polysémique et multidimensionnel, son évaluation n'est pas exempte de problèmes liés à la délimitation des différentes facettes de la performance publique, à la définition du niveau de performance attendu pour une organisation publique donnée ainsi que la définition des moyens de son évaluation via des systèmes de reporting appropriés à savoir, les tableaux de bord pour aide à la décision et les indicateurs de performance pertinents et SMART.

Le deuxième axe de ce papier sera consacré à l'analyse des instruments de mesure de la performance publique. En effet, la démarche de performance promue par la LOF est susceptible d'améliorer le pilotage de l'action publique en dotant les gestionnaires publics des outils opérationnels d'orientation et de suivi de leurs actions. La responsabilisation des gestionnaires quant à l'atteinte des objectifs est ainsi accrue et mesurable via des indicateurs de performance.

Le troisième et dernier axe de l'article discutera les difficultés rencontrées par les départements ministériels en matière la mise en œuvre de la réforme budgétaire. Les questions liées à la mesure de l'objectif et à la rareté des moyens arrivent en tête des obstacles identifiés. Ainsi, le passage d'une budgétisation par dépenses à une budgétisation par objectifs se traduit par une analyse stratégique qui permet de fixer les priorités et de les décortiquer en objectifs de performance portant sur l'essentiel de la politique publique.

## **1. L'évolution de la conception de la performance :**

Les sciences de gestion sont par définition des sciences pratiques, ce qui procure à la question de la performance, en tant que concept pluridisciplinaire et polysémique, un aspect omniprésent dans la littérature en gestion (De La Villarmois, 2001).

Par ailleurs, le passage d'un environnement concurrentiel où prédominait la certitude, en tant que résultat inhérent à la simplicité organisationnelle et à la stabilité environnementale, à un autre entaché de complexité et d'instabilité a engendré une certaine évolution de la perception de la performance, ainsi, on est passé d'une vision traditionnelle de cette dernière à une autre plus moderne et plus globale. D'autant plus, la performance a franchi le seuil de l'entreprise pour s'affirmer au niveau du secteur public.

### **1.1. La perception traditionnelle de la performance :**

La prédominance d'une conjugaison de la stabilité des mécanismes de performance dans le temps due à la stabilité de l'environnement et de la simplicité du fonctionnement de l'organisation, permettant ainsi de prévoir les événements futurs sans se tromper, a contribué à la simplicité de la formulation de la performance économique de l'entreprise. D'ailleurs, l'efficacité économique de l'entreprise réside dans son aptitude à fournir un maximum de valeur afin de satisfaire les besoins sociaux et un minimum de coûts engendrés par la réalisation des activités consommatrices de ressources (Lorino, 1995). Dans ce contexte, la performance est perçue comme étant unidimensionnelle ce qui facilite sa modélisation et sa mesure.

#### **1.1.1. L'unidimensionnalité de la performance :**

En se référant au modèle taylorien et en combinant le 3ème principe (la performance productive s'identifie à la minimisation des coûts) avec le 4ème principe (le coût global est équivalent au coût d'un facteur de production dominant, généralement il s'agit du coût de la main d'œuvre directe), alors on conclut que la performance de l'entreprise s'identifie à la productivité du travail direct (Lorino, 1991).

Les postulats du modèle taylorien garantissent une parfaite prévisibilité de la performance puisqu'on se positionne dans un contexte simple et stable et que selon la formule de l'efficacité économique  $\max (V - \text{somme } C_i)$  la seule variable entachée d'incertitude, la valeur, est dans ce cas une donnée vu qu'on est dans un marché d'offres. Ainsi, l'enjeu

d'atteindre l'efficacité économique se traduit par la concentration des efforts sur et autour des coûts.

A cet effet, le système comptable du contrôle s'est focalisé sur la recherche de la réduction des coûts et plus généralement sur un contrôle tactique et à court terme où règne le critère financier en tant que critère unique de détermination de la performance.

### 1.1.2. La modélisation classique de la performance :

Procéder à la perception de la performance sous un angle traditionnel induit sa détermination par une simple formule  $\max (V - \text{somme } C_i)$  (Lorino, 91, 95), cette formule contient une seule variable qui est le coût puisque la valeur est une donnée. Par ailleurs, l'unicité de la vision de la performance et sa détermination par un modèle unique conduit à la considérer en tant qu'une image fidèle de la réalité ayant un aspect statique et rigide.

En postulant la performance comme un modèle unique et calculable justifie le fait de la considérer comme compliquée, car « *ce qui est compliqué peut se réduire à un principe simple* », c'est pourquoi, on peut la simplifier pour pouvoir l'expliquer « pour comprendre... et donc pour donner un sens à un système compliqué on peut le simplifier pour découvrir son intelligibilité (explication) » (Le Moigne, 1995). De la complication de la performance émane sa prévisibilité, car c'est la notion de complexité qui implique l'imprévisibilité.

En plus, du fait d'opter pour l'archétype classique de la modélisation, c'est-à-dire le modèle, découlent deux conséquences majeures (Lacroux, 1999):

- Le modèle a des sources épistémologiques positivistes ou standards.
- Le recours à la méthode analytique et aux formalismes mathématiques.

Ainsi, la prévisibilité et la démarche analytique contribuent à un modèle simple de déploiement qui est un modèle d'agrégation additive :

$$\begin{aligned} \text{Performance globale} &= \text{Somme des performances locales} \\ &= \text{Max (Valeur} - \text{Somme des coûts)} \end{aligned}$$

### 1.1.3. L'évaluation de la performance :

Tout responsable se définit par un champ d'action où son activité se focalise sur l'interrelation entre (Löning.H & Al, 1998) : les objectifs à atteindre, les ressources disponibles ainsi que les

résultats. Ces trois éléments procurent au responsable des critères d'évaluation de l'atteinte de la performance :

- La pertinence : des moyens mis en œuvre par rapport aux objectifs
- L'efficacité : la capacité à atteindre les objectifs
- L'efficience : la mise en œuvre du minimum de ressources nécessaires pour l'obtention du résultat.

### **1.2. La perception moderne et systémique de la performance :**

La non-fiabilité des représentations universalistes et donc la remise en cause du déterminisme (ne prendre en compte que les représentations financières de l'entreprise puisque tous les phénomènes de performance se traduisent en enjeux financiers) s'intègre dans le cadre d'un passage du paradigme de la simplicité à celui de la complexité (Morin & Al, 1999) ; ce qui implique l'évolution de la vision de la performance. En effet, celle-ci est désormais appréhendée comme étant pluridimensionnelle, ce qui conduit à opter pour un archétype moderne de modélisation.

#### **1.2.1. La multidisciplinarité de la performance :**

La perte de pertinence du modèle comptable se justifie par le fait que l'outil comptable ne peut plus donner des images adéquates du fonctionnement économique de l'entreprise pour deux raisons :

- Le modèle comptable ne prend en compte que des variables financières au détriment de celles non-financières qui peuvent se révéler critiques dans un nouveau contexte de compétitivité. En effet, les nouvelles conditions de compétitivité impliquent l'extensification du champ de performance, c'est-à-dire, en plus des variables traditionnelles telles que les coûts, on est appelé à en intégrer d'autres difficilement quantifiables économiquement, telles que la qualité, le délai, la personnalisation des relations avec le client.
- Le fonctionnement du modèle comptable reflète une image réductrice des liaisons entre les variables en se focalisant sur la liaison volumique entre les ressources consommées et produits. Avec la mise en exergue de l'incapacité du langage financier, standardisé et axé le plus souvent sur le court terme ; l'outil financier qui permettait de mesurer la performance a posteriori n'est plus apte à lui seul à la gérer dans le contexte actuel vu qu'il y a d'autres variables à prendre en compte difficilement exprimées en unités monétaires. De ce fait, la performance devient multi-facette. Pour illustrer l'aspect multidimensionnel de la

performance, Morin & Al (1994) ont eu recours à quatre courants théoriques et à chacun de ces courants correspondent des critères de performance organisationnelle :

- Les théories classiques-bureaucratiques qui privilégient les critères économiques. Ainsi, l'efficacité économique est la dimension la plus citée.
- L'école des relations humaines qui en particulier posée le problème de l'intégration des objectifs individuels et des objectifs organisationnels. Cette dimension sociale fait référence à la valeur des ressources humaines.
- L'approche systémique qui définit l'organisation comme étant un système dont la finalité est la survie. Cette dimension systémique reflète le degré auquel la stabilité et la croissance de l'organisation ont des chances d'être maintenues au cours de l'épreuve du temps.
- L'approche politique de l'organisation qui renvoie à la problématique de la satisfaction des différents groupes externes. Cette dimension politique reflète la légitimité de l'organisation auprès des groupes externes.

Ces différentes dimensions de la performance organisationnelle sont inter-reliées. Elles sont reprises dans le tableau suivant :

**Tableau N°1 : Les quatre dimensions de la performance organisationnelle :**

Valeur des ressources humaines	Efficacité économique
Mobilisation du personnel Moral du personnel Rendement du personnel Développement du personnel	Economie des ressources Productivité
Légitimité de l'organisation auprès des groupes externes	Pérennité de l'organisation
Satisfaction des bailleurs de fonds Satisfaction de la clientèle Satisfaction des organismes régulateurs Satisfaction de la communauté	Qualité du produit Rentabilité financière Compétitivité

Source : Morin & Al, 1994

A ce titre, De La Villarmois (1998) distingue deux dimensions de la performance :

- Une dimension objective de portée économique (l'efficacité) et systémique (pérennité de l'organisation) ;
- Une dimension subjective aussi bien sociale (ressources humaines) que sociétale (légitimité de l'organisation).

La préconisation de Kaplan et Norton (1998) s'inscrit dans cette optique en proposant une multitude de critères pour évaluer les différentes dimensions de la performance. La performance est ainsi perçue via les quatre axes forgeant le tableau de bord prospectif. Ces axes constitutifs de la performance permettent d'établir un équilibre entre les objectifs à long terme, les résultats souhaités et les déterminants de ces résultats, ainsi qu'entre des mesures objectives et autres subjectives.

En outre, le concept de performance en sciences de gestion reste assez flou et prête à confusion avec des notions connexes telles que l'efficacité, l'efficacité, la rentabilité, la compétitivité. Ainsi, force est de constater que la définition de ce concept polysémique et polymorphe peine à faire l'unanimité des chercheurs en dépit de l'abondance des travaux en la matière. La multiplicité des facettes de la performance est principalement due à son caractère multidimensionnel et à l'angle de vue des différents acteurs qui traite cette problématique (académiciens, praticiens, actionnaires,..).

### **1.2.2. La modélisation moderne de la performance :**

On peut avancer que la performance est complexe dans la mesure où elle est multicritère et que le fait de mutiler l'un ou l'autre de ses critères la rend non intelligible et donc plus complexe. A cet effet, « la notion de complexité implique celle d'imprévisibilité possible, d'émergence plausible du nouveau et du sens au sein du phénomène que l'on tient pour complexe » et aussi « un système complexe et, par définition, un système que l'on tient pour irréductible à un modèle fini » (Le Moigne, 1995).

De cela on peut déduire que la performance est complexe et imprévisible. En admettant la complexité de performance, on est amené à la modéliser pour la comprendre, en effet, « pour comprendre...et donc pour donner du sens à un système complexe on doit le modéliser pour construire son intelligibilité (compréhension) » (Le Moigne, 1995).

L'existence d'une multiplicité d'indicateurs de la performance en interaction entre eux remet en cause l'unicité du modèle de la performance, ce qui permet de se positionner dans le paradigme de la modélisation de la performance, conduisant ainsi à deux conséquences (Lacroux, 1999) :

- La modélisation a des origines épistémologiques constructivistes.
- Le recours à la méthode systémique.

Adopter une approche systémique de la performance se manifeste par la perception de la modélisation de la performance en tant qu'un processus visant à concevoir la conjonction et l'articulation des différentes composantes de l'organisation en vue de rendre intelligible la complexité de la performance.

Cette adoption de l'approche systémique converge avec la théorie de l'holisme (le tout n'est pas égal à la somme des parties) du fait que le système est un ensemble d'unités en interrelations mutuelles (Morin, 1974), donc on peut rétorquer la formule selon laquelle :

**Performance globale = somme des performances locales**

Après avoir analysé la performance dans son sens large, nous allons dans ce qui suit l'appréhender au niveau du secteur public vu que notre travail s'inscrit dans le cadre de la performance des finances publiques.

## **2. Les instruments de mesure de la performance publique :**

La revue de littérature est foisonnante en ce qui a trait à la performance des entreprises privées. Par ailleurs, pour ce qui est du domaine public, la réflexion sur la performance constitue l'une des orientations les plus engageantes dans la sphère publique.

L'étude de la performance de l'Administration publique<sup>1</sup> a connu un changement de cap. En effet, les réformes visent à centrer les méthodes de gestion et de budgétisation sur les résultats obtenus plutôt que sur les modalités de prestation de service. La gestion axée sur les performances procure aux gestionnaires une plus large marge de manœuvre tout en les responsabilisant davantage et induit un mode de contrôle a posteriori. Mettre la quête de la performance au cœur des préoccupations gouvernementales soulève la problématique de

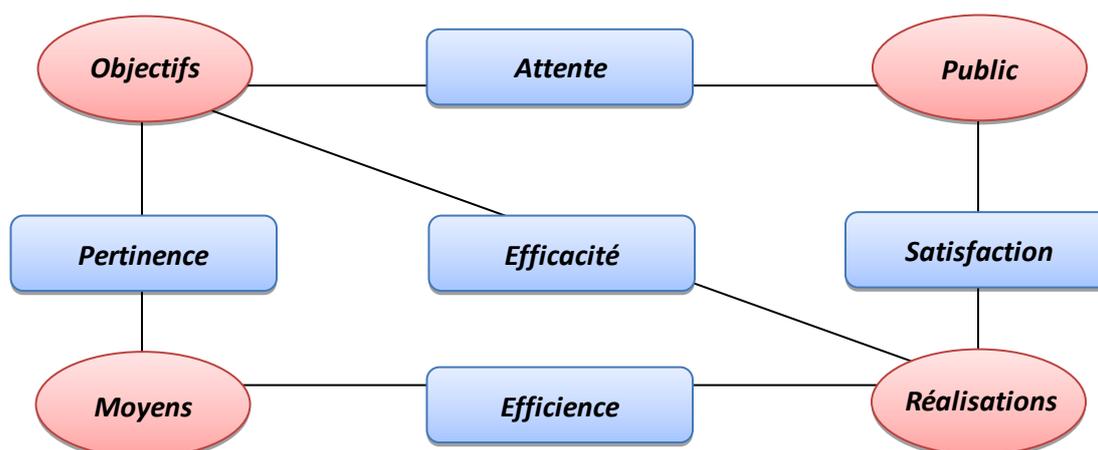
---

<sup>1</sup> WAHBI R. & BENZAOU L. (2019) « La réforme budgétaire à la lumière du nouveau management public au Maroc : Quelles liaisons ? », *Revue Internationale des Sciences de Gestion*, « Volume 3 : Numéro 4 » pp : 79–98.

mesurabilité et d'opérationnalisation de la performance. En effet, cette dernière est difficilement appréhendable et ce pour deux raisons. D'un côté, l'inexistence d'un indicateur universel qui permet d'évaluer la performance. De l'autre, la notion de la performance (voir figure N°1) est souvent associée à l'augmentation des recettes et à la réduction des dépenses étatiques.

L'évolution des pratiques de pilotage de l'action publique, en prenant en compte la pluralité des dimensions de la performance publique, répondent aux attentes et exigences des citoyens plus avertis. En plus des dimensions classiques de la performance formant le triangle de la performance et qui sont davantage adapté au secteur privé<sup>2</sup>, la performance publique peut être appréhendée comme suit :

**Figure N°1 : Les dimensions de la performance publique :**



Source : Conception des auteurs

La démarche de performance est un processus itératif destiné à mesurer les progrès d'un programme par rapport aux résultats escomptés. La mise en place du suivi de la performance s'effectue via des instruments d'aide à la décision, notamment le tableau de bord prospectif et

<sup>2</sup> **Pertinence** : C'est le rapport entre les besoins, et en amont les constats d'où découlent ces besoins, et les objectifs assignés au projet. Les objectifs du projet répondent-ils bien aux besoins ?

**Cohérence** : C'est le rapport entre les objectifs à atteindre et le projet. Le projet est-il bien adapté ?

**Réalité ou effectivité** : C'est le rapport entre ce qui est voulu et ce qui est réellement mis en œuvre

**Efficience** : C'est le rapport entre les moyens, le projet, sa mise en œuvre et les résultats obtenus. Les résultats sont-ils à la hauteur des moyens mis en œuvre par l'action ?

**Efficacité** : C'est le rapport entre les objectifs et les résultats. Les résultats attendus sont-ils atteints ?

**Utilité** : Les effets et les impacts constatés répondent-ils aux problèmes posés ?

les indicateurs de performance qui permettent d'évaluer la performance et de rendre compte au gouvernement, aux élus et aux citoyens.

### **2.1 Le tableau de bord prospectif adapté au secteur public (Public BSC):**

Dans le contexte spécifique du secteur public, marqué davantage par l'interaction entre les différentes parties prenantes capables d'influencer les décisions stratégiques, la Balanced Scorecard (BSC) s'avère être l'un des instruments les plus adéquats pour prendre en considération cette complexité organisationnelle conjuguée à une forte instabilité environnementale<sup>3</sup>.

Kaplan et Norton, en tant que précurseurs de cette nouvelle approche associant aussi bien des mesures financières que non financières, définissent la BSC comme étant «...un nouveau cadre qui permet d'intégrer des indicateurs stratégiques : en plus des indicateurs financiers de la performance passée, il propose des déterminants de la performance future ...La BSC décline la mission et la stratégie en objectifs ceux-là s'inscrivent sur quatre axes : l'axe financier, celui des performances vis-à-vis des clients, celui des processus internes et celui de l'apprentissage organisationnel ». Ces axes sont en interdépendance par des relations de cause-à-effet en construisant ainsi la carte stratégique afin d'aboutir à la performance globale de l'organisation.

En se basant sur la BSC de Kaplan et Norton, Moullin (2002) propose des agencements qui assurent la permutation de la BSC dans le secteur public. Il s'agit de la Public Sector Scorecard (PSS) qui permet l'adaptation de la BSC à la culture et spécificités du secteur public à travers l'ajout d'une cinquième dimension de la performance portant sur l'axe Usagers/Parties prenantes. Ceci permet à l'administration publique de s'ouvrir davantage sur son environnement externe et d'être à l'écoute de ces attentes lors de la formulation des objectifs.

En vue de réussir la conception du tableau de bord de pilotage pour les administrations publiques, Fernandez.A (2018) préconise l'élaboration d'une batterie d'indicateurs pertinents susceptibles d'évaluer efficacement l'atteinte des objectifs et de réorienter les actions entreprises. Ainsi, le choix des indicateurs doit être rationnel de telle sorte qu'il ne faut plus rechercher une exhaustivité de la mesure mais plutôt passer au pilotage maîtrisé de la performance en se contentant d'un nombre réduit d'indicateurs de performance (inférieur à la

---

<sup>3</sup> BERRICHI A. & ELAKRICH Z. (2020) : «Pilotage de la performance par le Balanced Scorecard de gestion des risques : Proposition d'un cadre méthodologique », Revue Internationale du chercheur «Volume 1 : Numéro 2» p. 809.

dizaine en général), lesquels indicateurs d'efficacité qui doivent être privilégiés au détriment des indicateurs de productivité.

## 2.2 Les objectifs et indicateurs d'appréciation de la performance publique :

La performance de l'Administration publique appréhendée en termes d'indicateurs aussi bien quantitatifs (atteinte des objectifs fixés, respect des échéanciers, consolidation des recettes et rationalisation des dépenses) que qualitatifs (satisfaction des usagers, renforcement de la transparence et harmonie des relations intra et inter-organisationnelles). Ces indicateurs devront permettre l'évaluation des projets des Administrations publiques ainsi que l'établissement d'un lien entre les crédits alloués aux projets et les résultats attendus.

Un indicateur se définit comme étant une variable ayant pour objet de mesurer, de décrire ou d'apprécier totalement ou partiellement un état, une situation et/ou l'évolution d'une activité ou d'un programme. Représentation chiffrée, l'indicateur mesure la réalisation de l'objectif précédemment défini et permet d'apprécier l'atteinte d'une performance le plus objectivement possible. Un indicateur est une représentation chiffrée d'un phénomène qu'on veut mettre sous contrôle. L'indicateur doit être en mesure de :

- Fixer des cibles traduisant les objectifs.
- Mesurer les réalisations par rapport à ces cibles.
- Comprendre et analyser ces réalisations.
- Orienter les décisions des gestionnaires dans le but d'améliorer la performance.
- Nourrir le dialogue de gestion entre les différents niveaux hiérarchiques.

En plus du caractère SMART<sup>4</sup> d'un indicateur, Voyer (1999) énumère quatre critères de choix d'un indicateur de résultat :

- La pertinence : dans la mesure où un indicateur correspond à un objectif ou à une attente et a une signification pour les acteurs ;
- La précision : l'indicateur est censé être à la fois clair par sa formulation, adaptable aux spécificités de l'activité, typique par rapport à l'objet de mesure, valide et fidèle dans le sens statistique et constant dans le temps ;

---

<sup>4</sup> S : Simple et Spécifique – M : Mesurable – A : Atteignable – R : Réaliste et Aligné avec la stratégie de l'organisation – T : Echelonné dans le Temps. On parle désormais d'un indicateur SMARTER en intégrant la dimension environnementale et l'aspect rentable de l'indicateur.

- La faisabilité : l'indicateur doit éclairer les gestionnaires dans le processus de prise de décision ;
- La convivialité : l'indicateur doit être aussi bien accessible, intelligible, évocateurs qu'interprétable.

La démarche de performance permet le pilotage de l'action publique de l'Etat selon des priorités clairement identifiées. La définition d'une stratégie de performance constitue une première étape indispensable à la définition des objectifs de performance.

Ainsi, avant de définir les objectifs de performance<sup>5</sup>, la réflexion stratégique associée à chaque programme détermine les critères qui président à leur choix : diagnostic, attentes, éléments de contexte, marges de manœuvres. La stratégie se décline ensuite en objectifs de performance concrétisant, en nombre limité, les priorités de l'action publique. Les objectifs de performance sont mesurés et suivis grâce aux indicateurs de performance qui leur sont associés. La stratégie de performance identifie ainsi les orientations prioritaires traduites par les objectifs de performance et mesurées par les indicateurs de performance.

Le « Guide de la Performance » élaboré par la Direction du Budget stipule que le choix d'objectifs et d'indicateurs doit correspondre aux attentes des citoyens, des usagers et des contribuables. Ces choix doivent traduire de manière équilibrée les trois dimensions de la performance :

**1) Les objectifs d'efficacité socio-économique répondant aux attentes des citoyens** tablent sur la modification de l'environnement économique, social, écologique, sanitaire, culturel, etc. Ils s'intéressent davantage à indiquer l'impact des actions de l'administration (ses résultats socio-économiques) que des actions entamées par l'administration (ses produits). Les objectifs socio-économiques traduisent plus particulièrement la recherche de l'intérêt général.

**2) Les objectifs d'efficience de la gestion intéressant le contribuable** visent soit l'accroissement des produits des activités publiques à moyens égaux soit le maintien du même niveau d'activité, mais avec moins de ressources. Les objectifs d'efficience se rapportent donc

---

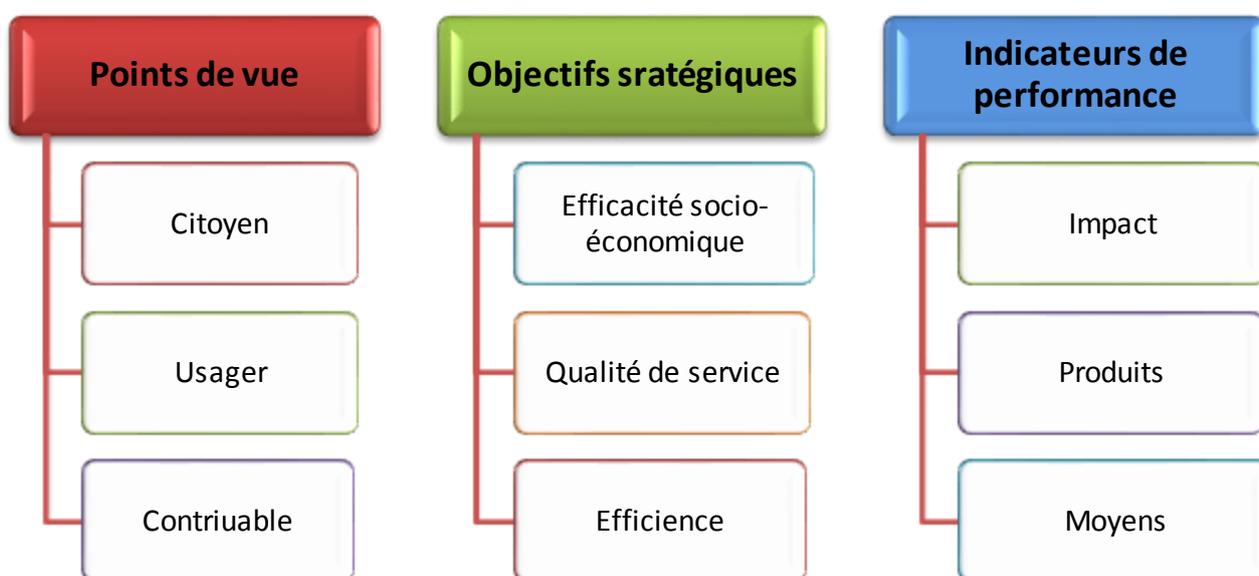
<sup>5</sup> Le premier travail à faire est de s'assurer que les indicateurs retenus constituent un outil adéquat pour la mesure de la performance :

- S'agit-il bien d'un indicateur de performance ?
- Est-il utile à la mesure de la performance ?
- *L'indicateur est-il un instrument robuste et documenté ?*

à l'économie des moyens et à la productivité. Ils tablent sur l'amélioration des résultats escomptés et l'optimisation des ressources allouées.

**3) Les objectifs de qualité de service intéressant l'utilisateur**, externe soit-il (utilisateur d'un service public) ou interne (service bénéficiaire d'un programme de gestion interne - gestion des ressources humaines de la mission, par exemple) assuré par un programme dit de soutien. Les indicateurs de qualité (voir figure N°2) se focalisent sur la qualité de la prestation et à la satisfaction des usagers du service public.

**Figure N°2 : Démarche de performance :**



**Source : Elaboré par nos soins**

Parallèlement aux indicateurs de performance, chaque département ministériel est appelé à concevoir des indicateurs transversaux pour favoriser une analyse transversale entre eux et permettre des économies d'échelle pour la conception et la mise en œuvre d'indicateurs appropriés. En effet, la duplication du même indicateur de gestion pour permettre des comparaisons entre les entités et la diffusion de bonnes pratiques.

En plus des objectifs de performance, les départements ministériels établissent des indicateurs d'activités ou de moyens :

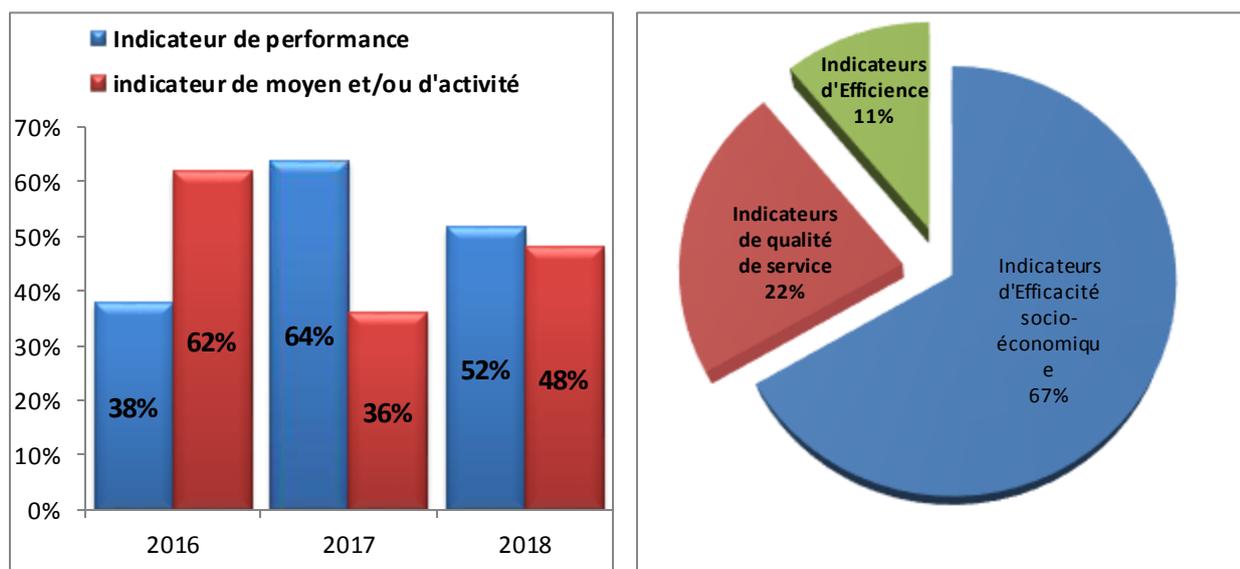
- Les objectifs d'activité ou de production qui portant sur le volume attendu d'activité ou de production du service, à l'exception du cas où l'objectif de la politique publique est de développer des capacités (infrastructure, formation professionnelles, écoles...) ;

- Les objectifs de moyens qui portent sur un volume ou un taux de consommation de moyens, ou sur l'affectation de certains moyens, exception faite des ratios utiles aux administrations centrales pour piloter l'utilisation des moyens par les services déconcentrés.

En dépit des efforts d'assainissement de la maquette des indicateurs, le bilan 2018 sur la mise en place des budgets Programmes axés sur la performance a mis en exergue le poids persistant des indicateurs de moyens ou d'activité (48%).

S'agissant des indicateurs de performance, il a été permis de constater que les indicateurs d'efficacité socio-économique se taillent la part de lion avec un pourcentage de 67% (voir figure N°3) au détriment des indicateurs de qualité (22%) et d'efficacité (11%). Ceci nécessite une répartition plus équitable des trois types d'indicateurs de performance.

**Figure N°3 : Répartition des objectifs et indicateurs de performance :**



**Source : Bilan 2018 sur la mise en place des budgets Programmes axés sur la performance**

Par ailleurs, la pondération entre catégories d'objectifs est tributaire de la nature du programme considéré, qu'il soit métier ou support :

- Un programme de politiques publiques établit des objectifs d'efficacité socio-économique qui sont au cœur des préoccupations des citoyens ainsi que des objectifs de qualité de service lorsqu'il s'agit de prestations de service rendu à l'utilisateur ;

- Un programme de fonctions support se base sur des objectifs aussi bien d'efficience que de qualité de service (voir tableau N°2). Par contre, dans ce cas de figure on ne peut se fixer des objectifs d'efficacité socio-économique.

**Tableau N°2 : Taux de présence des objectifs par nature de programme :**

Objectifs	Programmes de politiques publiques	Programme fonction support	
		Gestion de moyens	Fonctions état-major
Efficacité socio-économique	<b>Fort</b>	<b>Faible</b>	<b>Faible</b>
Efficience	<b>Moyen</b>	<b>Moyen</b>	<b>Moyen</b>
Qualité	<b>Fort</b>	<b>Fort</b>	<b>Moyen</b>

**Source :** Adapté du Guide de la Performance, Direction du Budget, MEFRA

Le cadre logique de la démarche de suivi par la performance publique s'articule autour des étapes suivantes :

- La présentation de la stratégie de l'organisation autour des orientations stratégiques ;
- La déclinaison de la stratégie ministérielle en programmes (le nombre de programmes doit être compris entre 1 et 6 par ministère) ;
- La définition de la stratégie propre à chaque programme budgétaire ;
- La fixation des objectifs par programme en nombre limité (1 à 3 objectifs par programmes) ;
- L'identification des indicateurs de performance par programme permettant d'apprécier le degré d'atteinte des objectifs assignés au programme (1 à 3 indicateurs par objectif qui peut contenir même 1 à 3 sous-indicateurs) ;
- L'élaboration des projets de performance qui représentent l'engagement de chaque département ministériel sur l'atteinte des objectifs ainsi que des rapports sur la performance pour rendre compte des progrès réalisés.

De surcroît, la réforme de la loi organique a adopté une approche managériale plus affinée en intégrant le responsable de programme en tant qu'acteur clé du dispositif de pilotage par la performance. Pour accomplir convenablement les nouvelles fonctions qui elles lui sont attribuées, le responsable de programme doit être doté de nouveaux instruments de pilotage de l'action publique, en l'occurrence l'élaboration de la charte de gestion et l'animation du dialogue de gestion avec les parties prenantes impliquées dans l'acte budgétaire.

Le rôle attribué au responsable de programme a été élargi tout au long du processus budgétaire dans la mesure où il participe aux discussions budgétaires avec la Direction du Budget au niveau des commissions de programmation et de performance, pilote le programme budgétaire et prend part aux réunions des commissions sectorielles du parlement pour rendre compte des réalisations constatées dans le rapport de performance.

### **3. Cadre d'analyse de la mise en œuvre de la réforme budgétaire**

#### **3.1. Les enjeux d'instauration de la démarche de performance**

En dépit des avancées enregistrées suite à l'entrée en vigueur de la réforme budgétaire en matière d'imprégnation de la culture de performance, l'analyse des documents budgétaires (projets de performance et rapports de performance) des départements ministériels a soulevé les principales contraintes d'ordre organisationnel et technique qui entravent l'émergence et le développement de la démarche de performance.

- Les difficultés liées à la notion d'objectif : elles font référence à la problématique de quantification des objectifs ainsi qu'à l'élaboration des indicateurs de performance SMART.

- Les difficultés liées aux moyens : le cadre prévisionnel nécessite un système efficace de comptabilité analytique, ce qui fait souvent défaut. De surcroît, on a une faible qualité des données gérées par le système d'information et la non-couverture de la totalité des processus.

S'agissant des moyens humains, il y'a un manque de ressources, surtout au niveau régional, pour assurer la tâche de programmation et de contractualisation. De surcroît, un besoin de formation s'est manifesté, notamment dans les aspects de la réforme budgétaire.

- Les difficultés liées à la mesure des réalisations : la mesure de la performance est davantage commandée dans la sphère privée vu qu'elle prend appui sur des indicateurs facilement quantifiables. En outre, les activités effectuées par les entités publiques sont souvent de nature tertiaire et procurent des services immatériels, d'où la difficulté de leur

quantification. La notion de performance appliquée à l'administration publique est ainsi axée sur la mesure de la capacité à atteindre des objectifs appréhendés non seulement en termes d'efficience de la gestion, mais également en termes d'impact de l'intervention publique.

- Les lacunes en matière d'encadrement et de suivi-évaluation : force est de constater un faible feed-back sur les résultats obtenus. En effet, on s'intéresse davantage au taux de réalisation qu'au diagnostic des sources de non-atteinte des objectifs.

### **3.2. Axes de progrès pour un meilleur pilotage de la performance publique**

Afin de mener à bonne rive la réforme budgétaire, un dispositif d'accompagnement au profit des départements ministériels et institutions a été adopté par la Direction du Budget dans le cadre d'une démarche de progressivité, d'ouverture et de concertation avec toutes les parties prenantes impliquées dans ce processus de réforme. Par ailleurs, un bilan d'étape de la démarche de performance a révélé un certain nombre de défis à relever, il s'agit de :

- Au niveau de l'architecture budgétaire :
  - Conduire un exercice de révision des programmes de telle sorte à délimiter ses périmètres et à coordonner les articulations entre programmes ;
  - Privilégier les programmes de politiques publiques et limiter le recours aux programmes support ;
  - Répartir les dépenses de personnel au niveau des programmes.
- Au niveau du dispositif de performance
  - Améliorer et stabiliser la maquette de performance en réduisant le nombre des indicateurs et en privilégiant les indicateurs de performance au détriment des indicateurs de moyens ou d'activités ;
  - Revoir la fiche signalétique des indicateurs et veiller au renseignement des indicateurs et à réviser les cibles ;
  - Elaborer des indicateurs de performance qui prennent en considération les nouvelles préoccupations de politiques transversales tels que les indicateurs intégrant la dimension genre et les indicateurs à vocation environnementale ;

- Renforcer l'appropriation du dispositif de performance et mettre en place la fonction de contrôle de gestion qui fait encore défaut au niveau de certains départements ministériels ;
- Nommer les responsables des programmes de politiques publiques avec une lettre de mission, formaliser la charte de programmes et instituer le dialogue de gestion.

## Conclusion

En guise de conclusion, nous pouvons avancer que la réforme budgétaire définit un nouveau mode de gestion publique orienté vers les résultats. A ce titre, la nouvelle approche budgétaire met en avant des contrats-programmes d'engagements clairs et quantifiés et audite les managers sur l'obligation de résultats par une reddition transparente des comptes.

La notion de performance est ainsi au cœur des politiques de réforme managériales publiques et constitue un principe directeur de la gestion publique, c'est un idéal vers lequel l'administration tend (Bouckaert, 2006). La performance est désormais présente dans la plupart des dimensions de la vie publique, elle a franchi les frontières du secteur privé pour s'imposer dans la sphère institutionnelle comme l'illustre la refonte de la loi organique des finances (Heilbrunn, 2004). Ceci se traduit par la mesure de la performance publique et l'introduction des objectifs et des indicateurs de résultats dans les documents budgétaires afin d'évaluer l'efficacité des actions financées et des services publics.

Dans ce sens, la mesure de la performance est un instrument au service de l'amélioration de la gouvernance des politiques publiques. La mesure de la performance n'est pas une fin en soi, mais plutôt un outil indissociablement politique et technique qui vient à l'appui de la prise de décision, qu'elle soit au niveau politique (définition des objectifs et des stratégies, fixation des cibles et appréciation des résultats en fonction des moyens alloués) ou au niveau des gestionnaires (déclinaison des objectifs au niveau opérationnel, l'usage le plus efficient des ressources publiques, l'adaptation aux spécificités du terrain).

L'évaluation de la performance publique doit ainsi conduire à mieux définir les objectifs et les priorités des politiques publiques, à procéder à un diagnostic précis des causes des problèmes publics, à s'interroger davantage sur les leviers d'action et les outils utilisés pour définir une stratégie d'action, à suivre les résultats obtenus au moyen d'indicateurs et à prendre les mesures correctrices et engager les réformes nécessaires à l'amélioration du service rendu au citoyen, à l'usager et au contribuable (Sablayrolles, 2008).

Par ailleurs, la prise en charge de la question de la performance, la définition de sa conception par les gestionnaires publics et l'étude des effets organisationnels de la recherche de performance sont autant de problématiques délicates auxquelles sont confrontés les managers publics. Tout d'abord, le concept de performance reste polysémique, multidimensionnelle et complexe et peut, dès lors, prêter à confusion. Il est considéré comme indéfinissable par les uns (Jackson, 1993) ou qu'il n'a pas de contenu intrinsèque par les autres (Bourguignon, 1995). Cela implique que sa définition repose toujours sur un choix conventionnel opéré entre acteurs. Ce concept est en perpétuelle évolution notamment dans le secteur public, où son opérationnalisation fait encore ses premiers pas.

La délicatesse de l'analyse de la performance s'explique également par le fait que la performance constitue à la fois l'objectif et le moyen des réformes publiques et qui restent intimement liés. En effet, l'affirmation de la performance comme objectif du secteur public implique la mise en œuvre des systèmes de mesure et d'évaluation de la performance. Ces derniers sont l'occasion de définir, d'explicitier et de créer des objectifs de performance. D'un autre côté, la transposition des outils de gestion du privé vers le secteur public est censée prendre en considération les exigences spécifiques peu prises en compte dans la sphère privée.

Ainsi, les dimensions spécifiques de la performance publique doivent être mises en exergue et impliquer une adaptation des modèles d'évaluation. Cette importance accordée au concept de performance et l'importation de dispositifs inventés dans le secteur privé a généré des attitudes très contrastées allant des opinions les plus favorables au pilotage de la performance publique aux critiques mettant en exergue les spécificités des organisations publiques et dénonçant les effets induits par ces dispositifs et, dans un sens plus large, la philosophie libérale et l'obsession de la mesure et de la quantification.

## BIBLIOGRAPHIE

- Benzarafa.M (2007) « L'introduction de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'Etat en France. Premières conclusions d'une recherche empirique », Politiques et management public, vol. 25, n° 4, 2007.
- Berrichi A. & Elakrich Z. (2020) : « Pilotage de la performance par le Balanced Scorecard de gestion des risques : Proposition d'un cadre méthodologique », Revue Internationale du chercheur « Volume 1 : Numéro 2 » pp. 807-837.
- Bouckaert.G (2006), « Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public », Télescope, Vol. 12, n° 3, automne, pp. 12-25.
- Bouquin.H (1991), « Le contrôle de gestion : Contrôle de gestion, contrôle d'entreprise », Broché.
- Bourguignon.A (1995), « Peut-on définir la performance ? », Revue Française de Comptabilité, n° 269, juillet-août, pp.61-66.
- De La Villarmois.O (2001), "Le concept de performance et sa mesure: un état de l'art", Cahier de recherche de CLAREE.
- Fernandez.A (2018) », « Le tableau de bord de la Performance Publique », Performance Management Décision, Piloter.org
- Hammoumi.M (2007), « La recherche de la performance : nouveau paradigme du management public », Revue Al Maliya n°40, 2007.
- Heilbrunn.B (2004), « La performance, une nouvelle idéologie ? Critiques et enjeux », la Découverte, Paris
- Jackson. P (1993), « Public Sector Performance: The Unended Quest », Public Money and Management, Vol. 13, n° 4, pp. 3-6.
- Kaplan.R-S & Norton.D-P (1996), « The Balanced Scorecard », Harvard Business School.
- Keramidas.O & Rochet.C (2005), « Les organisations publiques face à l'innovation : La crise comme stratégie de changement organisationnel », 14ème Conférence de l'AIMS.

Lacroux.F (1999), "La modélisation dans le CDG", in Dupy.Y (sous la direction de), "Faire la recherche en CDG", Editions Vuibert, Collection FNEGE.

Le Moigne, J.- L (1995), « Les épistémologies constructivistes », PU de France.

Löning.H & Al (1998), « Le contrôle de gestion », Paris, Editions Dunod.

Lorino.P (1991), "Le contrôle de gestion stratégique: la gestion par les activités", Dunod.

Lorino.P (1995), « Comptes et récits de la performance : Essai sur le pilotage de l'entreprise », Editions les Organisations.

Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration (MEFRA) (2018), Direction du Budget, « Guide de la performance ».

Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration (MEFRA) (2018), Direction du Budget, « Guide de construction des programmes budgétaire ».

Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration (MEFRA) (2018), Direction du Budget, « Guide de dialogue de gestion et du pilotage opérationnels ».

Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration (MEFRA) (2019), Direction du Budget, « Rapport d'activité ».

Morin.E (1974), « Le paradigme perdu : la nature humaine », Editions Le Seuil.

Morin. E-M, Savoie.A et Beaudin.G (1994), « L'efficacité de l'organisation. Théories, représentations et mesures », Gaëtan Morin.

Morin.E & Le Moigne.J.- L (1999), « L'intelligence de la complexité », L'Harmattan.

Moullin.M (2002) « Delivering Excellence in Health and Social Care », Open University Press. ISBN 0-335-20888-6

OCDE (2004), « La modernisation du secteur public : axer la gouvernance sur la performance ».

Osborne.D & Gaebler.T (1993), «Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector», Plume Book, New York.

Sabalayrolles.B (2008), « La budgétisation par la performance en France: bilan et perspectives », Chargée de mission, Direction du budget, Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, France.

Voyer.P(1999), « Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance », Presses de l'Université du Québec.

Wahbi R. & Benazzou L. (2019) « La réforme budgétaire à la lumière du nouveau management public au Maroc : Quelles liaisons ? », Revue Internationale des Sciences de Gestion, « Volume 3 : Numéro 4 », pp : 79 –98.

Waintrop.F & ChoI.C (2003), « Une vision systémique de la performance : quelques leçons tirées des expériences étrangères (Évitons l'injonction paradoxale) », 13ème Colloque international de la Revue « Politiques et management public », 24-25 novembre 2003.