



# L'évaluation de la performance des organisations décentralisées au Maroc, entre les impératifs de l'intérêt général et les contraintes inhérentes aux collectivités territoriales

Fatima OUAHRAOUI <sup>1</sup>, Mohammed ADRDOUR <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Enseignant Chercheur en sciences de gestion  
ENCG- Agadir  
Université Ibn Zohr

<sup>2</sup>Enseignant Chercheur en sciences de gestion  
ENCG- Agadir  
Université Ibn Zohr  
Ex-cadre de l'administration territoriale

**Résumé :** Cet article analyse la réforme de la décentralisation au Maroc à travers la culture de la performance. La constitution de 2011 a renforcé le pouvoir des collectivités territoriales en élargissant leurs compétences et ressources. Le principe de libre administration leur garantit une autonomie d'action, sous le contrôle de la légalité.

Cependant, en contrepartie de cette liberté, les lois organiques instaurent un système d'évaluation de la performance. L'objectif est de rationaliser l'utilisation des ressources pour mieux satisfaire les besoins des citoyens. La gestion axée sur les résultats doit devenir une culture managériale pour les collectivités.

Le papier explique le contexte de cette réforme et ses enjeux. Il souligne l'importance de formaliser le système d'évaluation et de construire des indicateurs pertinents. Des obstacles comme les résistances au changement sont aussi évoqués.

La méthodologie adoptée se base sur une revue de littérature et des entretiens avec des acteurs locaux. L'étude de cas porte sur la région Souss-Massa. Les conclusions pourraient servir à d'autres cas pour évaluer la performance des organisations décentralisées.

**Mots-clés :** Réforme, décentralisation, performance, évaluation.

**Digital Object Identifier (DOI):** <https://doi.org/10.5281/zenodo.10532408>

**Published in:** Volume 3 Issue 1



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/).

## 1. Introduction

Les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont posé les jalons d'une véritable mutation dans la gouvernance des affaires dans les territoires. Ces lois traduisent l'implémentation des dispositions de la Constitution de 2011 et s'inscrivent dans la ligne droite

du processus de la décentralisation par l'élargissement des prérogatives des collectivités territoriales, le renforcement de leurs ressources, et la consécration du principe de leur libre administration.

Le principe de libre administration est d'une valeur constitutionnelle (article 136 de la constitution). Il induit corrélativement une responsabilisation des organes des collectivités territoriales qui doivent rendre compte de la performance de leurs actions (article 154 et 156).

S'inspirant de ces orientations, les lois organiques des collectivités territoriales instaurent les fondements d'une gestion financière et budgétaire rénovée à l'instar du cadre tracé pour le budget de l'Etat par la loi organique relative à loi de finance (LOLF de 2015). Ces lois organiques se positionnent dans l'esprit du courant du *New Public Management* qui exhorte le secteur public, à vocation d'intérêt général, à agir par rationalité économique basée sur la performance au-delà de se maintenir dans une gestion guidée par la contrainte des moyens et de la réglementation.

Pour ce, les lois organiques des collectivités territoriales d'inspiration « Lolfiste », plaident pour une gestion décentralisée par la planification stratégique pluriannuelle et par la mise en application d'un système d'évaluation de la performance ex-post. Il s'agit *in fine* de rationaliser des ressources rares pour mieux satisfaire les besoins prioritaires des usagers.

Au-delà de simples dispositions législatives à respecter pour rester dans la légalité des actes, la gestion axée sur les résultats est une véritable culture managériale à imprégner à l'action publique décentralisée. Ainsi, les élus et leurs collaborateurs ne sont plus tenus que par une culture budgétaire de procédure mais aussi par une culture de résultats. Ils doivent désormais accepter le contrôle ex-post de la performance et de la qualité de service qu'ils rendent.

Le présent article s'efforcera de faire un éclairage sur ces mutations majeures auxquelles les collectivités territoriales ne sont pas habituées et forcément non outillées. Il admet comme hypothèse de départ que les vœux du législateur et du citoyen à ce propos risquent de se heurter à des résistances pour la conduite du changement dont il s'agit. Par conséquent, nous allons d'abord mettre le point sur les conditions nécessaires à la mise en place d'un système d'évaluation au sein des organisations décentralisées. Des questions comme la formalisation du système et la construction des indicateurs seront au passage traitées. Nous rappellerons aussi, les obstacles qui pourraient alimenter une résistance face au changement souhaité.

La méthodologie s'appuie sur l'exploration d'une revue de littérature et par la suite des guides d'entretien semi-directifs avec les parties prenantes notamment celles représentant des organes délibérants et exécutifs des collectivités territoriales, des autorités administratives ainsi que du Trésor Public. Notre champ d'investigation est circonscrit exclusivement à la Région Souss Massa étant persuadés que les conclusions qui en ressortiront vont pouvoir servir à d'autres cas.

## **2. La réforme de la décentralisation par la culture de la performance : contexte et mise en œuvre au Maroc**

La réforme de la constitution marocaine de 2011 a réaménagé profondément, sous le coup accélérateur du printemps arabe, les relations de pouvoir entre l'Etat centralisé et les collectivités décentralisées.

### **2.1 La réforme décentralisée au Maroc et la libre administration des collectivités territoriales**

Dans la continuité du recul de l'Etat providence, des problèmes qui se territorialisent de plus en plus et les défis de développement durable, la constitution de 2011 a voulu renforcer le pouvoir des instances de démocratie représentative en étendant leurs champs de compétence et

en leur déléguant davantage de ressources notamment celles transférées du budget général de l'Etat.

Les acteurs de la décentralisation marocaine sont constitués de 12 régions, 75 préfectures et provinces (l'équivalent des départements en France), et 1503 communes<sup>3</sup>. Les régions possèdent des compétences d'attribution qui ont été transférées par l'Etat (avec en parallèle un transfert d'une partie de la fiscalité directe sur les revenus et les bénéfices) et qui portent sur les actions à même de favoriser le développement économique par la réalisation de projets structurant d'infrastructure, la formation, et l'encouragement des entreprises et de l'investissement. En revanche, les conseils provinciaux ou préfectoraux ont une compétence générale touchant les services sociaux notamment dans le monde rural. Enfin, les communes sont dotées d'une compétence générale dans les services publics de proximité au citoyen (état civil, éclairage public, hygiène sanitaire, assainissement, etc.) et d'une manière générale toutes les questions d'intérêt public dans le ressort territorial de compétence et qui ne sont pas dévolues à une autre autorité centrale ou locale<sup>4</sup>.

Dans le lot des réformes apporté par la révision constitutionnelle de 2011, le principe de la libre administration fut reconnu pour la première fois (Article 136). L'implémentation de ce principe aux niveaux des lois organiques relatives aux collectivités territoriales a tracé le cadre qui permet à celles-ci l'exercice de leurs compétences et attributions en se libérant de la tutelle administrative qui a persisté dans les anciens textes.

Dans cet esprit, la terminologie des lois organiques a été entièrement épurée de certains termes qui renvoyaient à la mainmise de l'Etat sur l'action décentralisée dans les anciens textes comme « la tutelle » ou encore « l'approbation » et remplacée respectivement par « le contrôle administratif » et « le visa ». Au-delà de simples changements de terminologie, les collectivités territoriales ont eu plusieurs acquis pour garantir leur autonomie d'action. Le contrôle administratif de l'Etat ne peut plus intervenir dans les choix et le fonctionnement des collectivités territoriales que pour contrôler le respect de la loi et qu'après avoir saisi le juge administratif. Les conseils sont souverains dans leurs choix respectifs et les présidents sont libres de les exécuter. L'intervention de l'autorité étatique se manifeste dans la délivrance du « visa » pour certaines décisions jugées « importantes » énumérées par le législateur en particulier celle portant sur le budget. Le délai du visa a été d'autre part réduit substantiellement et passe à 20 jours au-delà duquel le visa est réputé accordé. En cas de conflit sur le visa, c'est l'autorité judiciaire qui tranche sur le litige et non plus l'arbitrage du premier ministre comme prévu dans les anciens textes.

Excepté les cas particuliers nécessitant le visa, toutes les autres décisions demeurent librement exécutoires. L'autorité étatique ne peut intercéder qu'en faisant recours au juge administratif pour demander annulation des actes qu'elle estime contraires à la loi. Le principe de libre administration fait donc de la loi la seule source d'obligation. Toute intervention de l'Etat dans les décisions des collectivités territoriales qui ne se réfèrent à une loi serait contraire au principe constitutionnel de libre administration.

Bien que la conservation de ce principe soulève quelques limites dans les textes et dans la pratique qu'on évoquera par la suite, on peut dire que la constitution de 2011 et les textes qui

---

<sup>3</sup> Source : Portail national des collectivités territoriales, Ministère de l'Intérieur, <http://www.pncl.gov.ma>

<sup>4</sup> Voir le détail des attributions dans les lois organiques relatives aux collectivités territoriales et à leur groupement portant numéro 111.14, 112.14 et 113.14 respectivement relatives aux Régions, Préfectures et Provinces, et les communes

l'ont suivi ont marqué un tournant majeur dans le processus de décentralisation marocaine dans le sens de la responsabilisation des instances élues face à leurs devoirs envers les citoyens. Cependant, il va sans dire qu'en contrepartie d'une certaine liberté d'agir des collectivités territoriales, le législateur a invité celles-ci à rendre compte de leurs résultats et à s'imprégner pour cela des outils de management par la performance.

## 2.2 La culture de la performance dans la réforme budgétaire :

### Le coup de pouce de la LOLF

Les collectivités territoriales sont les portes étendard de la démocratie représentative, et se veulent, par construction, au service du citoyen. Il n'est pas indu à ce que ce dernier exige d'elles les meilleures prestations au moindre coût. Les individus sont devenus vis à vis des institutions dirigées par leurs élus, moins dociles et mieux éclairés. Ils savent après tout que chacun d'entre eux est en position d'électeur, de contribuable et d'utilisateur. Ils fustigent leurs actions dans les réseaux sociaux (75% des marocains se connectent à internet au moins une fois par jour dont 96,4% l'utilisent pour participer aux réseaux sociaux<sup>5</sup>) et exercent une pression sur leurs décisions par diverses formes qui peuvent aller jusqu'à des sit-in organisés.

Il s'en suit que dans cette évolution des techniques, des échanges et des mentalités, rien ne justifie que ces institutions restent figées dans leurs méthodes et dans leurs prestations comme jadis. Il ne paraît pas iconoclaste d'annoncer que l'exercice de leurs pouvoirs doit se soumettre aux règles de transparence, d'économie, d'efficacité et de bon sens.

Le tableau ci-après rend un jugement sans appel d'un sous-emploi chronique des ressources financières des collectivités territoriales. Les chiffres dénotent de la faiblesse de l'effort d'investissement local (toutes collectivités confondues) pour répondre aux attentes et aux besoins des citoyens. Non pas seulement il a connu une période de quasi-stagnation mais que les dépenses réelles en l'objet ne représentent presque que la moitié des prévisions. Cette situation explique l'accroissement continu des crédits de report et son corolaire les excédents budgétaires qui n'ont cessé d'augmenter en boule de neige (augmentation de 26% en l'espace de six années).

**Tableau 1.** Evolution de l'investissement des collectivités territoriales avant la réforme, entre 2010 et 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Investissement local en MMDH	11,1	12,3	11,8	10,9	10,9	14,5
Investissement en pourcentage des prévisions	41%	41%	51%	57%	49%	43%
Fonds disponibles en MMDH	23,5	24	24,4	26,6	28,4	29,5

Parmi les raisons de cette situation figure le manque chez les décideurs locaux d'objectifs précis et d'une approche rationnelle de la gestion des finances (Koutbi, 2017). Dans l'esprit de la réforme budgétaire, la nouvelle loi sur la législation financière (LOLF) est venue pour

<sup>5</sup> Source : Enquête de l'Agence nationale de réglementation des télécommunications, 2019

accompagner les organisations publiques dans la mise en place d'une gestion axée sur les résultats.

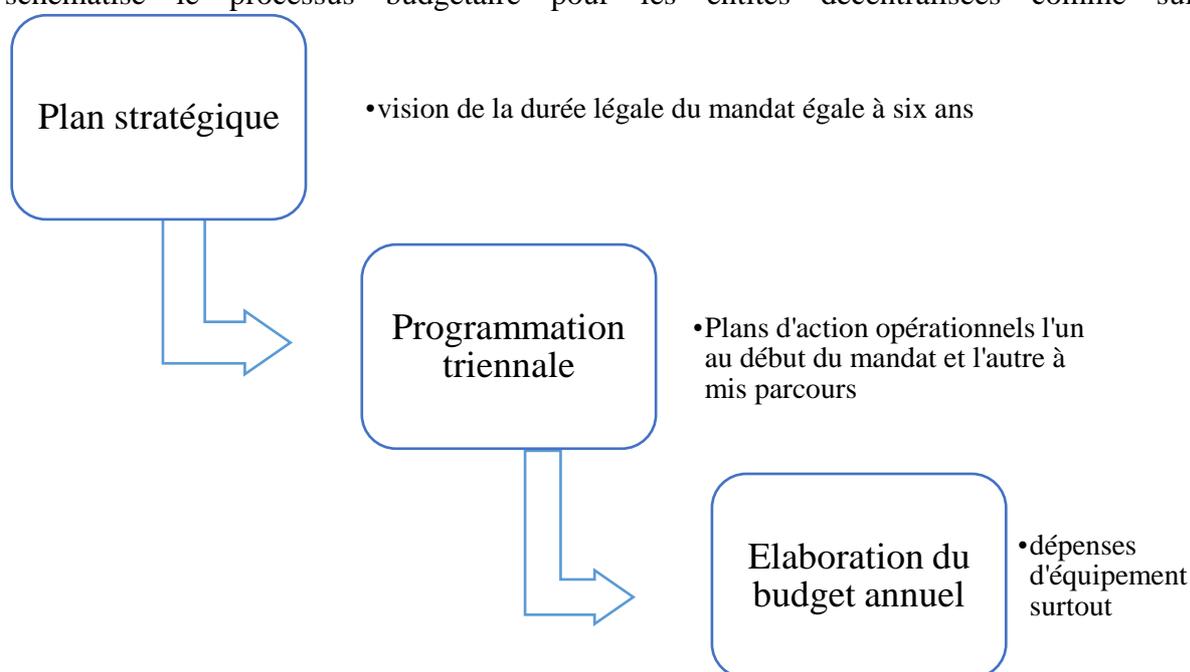
La loi organique relative aux lois de finance a été promulguée au Maroc le 18 juin 2015 par le Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances. Ce texte, s'inspire largement de la LOLF française de 2001 ayant à son tour trouvé équivalent dans les réformes de pays pionniers comme le Royaume Uni, la Suède, le Danemark, les Pays Bas, les Etats Unis, le Canada et l'Australie.

En s'inscrivant dans cette tendance, le texte marocain a voulu satisfaire deux objectifs principaux : Réformer l'esprit de la gestion publique pour l'orienter vers le management par les résultats et la recherche de l'efficacité ; et renforcer la transparence et la sincérité budgétaire dans le but notamment d'informer le parlement sur la performance de l'action du Gouvernement.

La LOLF est fondée sur le principe d'une budgétisation non plus uniquement par nature de dépenses mais par des sommes regroupées par programmes pluriannuels pour qui un responsable est désigné et chargé de lui définir des objectifs, d'assurer sa mise en œuvre et d'évaluer ses résultats par des indicateurs prédéterminés. De ce fait, chaque loi de finances est censée s'inscrire dans une programmation budgétaire triennale laquelle devrait aussi faire référence à un plan stratégique du Gouvernement (Articles 5, 17 et 39 de la LOLF).

La réforme budgétaire par la LOLF est constitutive d'une innovation importante dans le management public étatique à partir du moment où elle s'est focalisée sur la responsabilisation des gestionnaires, le contrôle de la performance et le management par la planification stratégique.

Pour insuffler la même dynamique dans l'action publique décentralisée, les mêmes principes ont été extrapolés dans les lois organiques des collectivités territoriales<sup>6</sup>. Ces textes ont schématisé le processus budgétaire pour les entités décentralisées comme suit :



**Figure 1.** Le processus budgétaire des collectivités territoriales après entrée en vigueur des lois organiques inspirées de la LOLF

<sup>6</sup> articles 83-87, 80-84, 78-82 respectivement des lois organiques 111-14 relative à la Région, 112-14 relative aux provinces et préfectures, et 113-14 relative aux communes.

Dans la pratique, le projet du budget annuel d'une collectivité territoriale est préparé par le président sur la base d'une programmation triennale de l'ensemble des ressources et des charges de la collectivité territoriale conformément à son plan stratégique préalablement établi et voté par le conseil<sup>7</sup>. Le budget ainsi préparé sous forme de programmes, est soumis au processus de discussion et d'adoption par le conseil, accompagné de documents obligatoires tels l'État relatif à la programmation triennale, le projet de performance pour l'année qui définit les objectifs arrêtés pour chaque programme et les indicateurs choisis pour son suivi et son évaluation (voir le modèle en annexe).

Bien que l'obligation de l'évaluation de la performance ne concerne exclusivement que la partie « dépense » du budget. Le but de la réforme est de faire prévaloir la logique de résultats en lieu et place de l'approche classique, fondée sur la consommation des crédits sans tenir compte des effets (Bouanane, 2017). De ce fait, la réforme représente un progrès dans la rationalisation de l'investissement local mais dont la réussite est tributaire des mesures prises pour sa mise en œuvre.

### **2.3 : Les nécessaires mécanismes d'appui pour la mise en œuvre**

Depuis la promulgation des nouvelles lois organiques des collectivités territoriales le 7 juillet 2015, l'Etat met en application d'une façon progressive les nouvelles dispositions pour que les collectivités territoriales répondent aux exigences d'efficacité que suppose le dispositif. De même que durant ses premières années d'entrée en vigueur, l'attitude des autorités de l'Etat a été marquée par un certain laxisme sur le respect stricte de certaines dispositions. Les entretiens que nous avons réalisés ont révélé que certains présidents de Communes n'ont pas réalisé leur stratégie de développement comme cela est clairement stipulé dans l'article 137 de la constitution et l'article 78 et 80 de la loi organique. D'autres n'ont pas établi de système d'évaluation avec ses indicateurs de performance. Tandis que plusieurs collectivités n'ont pas publié leurs comptes financiers sur le portail de la Direction Générale des Collectivités Territoriales<sup>8</sup> comme cela est stipulé à l'article 194 de la loi organique.

Afin d'assister les collectivités territoriales à mettre en œuvre des systèmes de suivi et d'évaluation de leurs politiques respectives., les pouvoirs publics ont initié des mécanismes susceptibles de les encourager à introduire la culture d'évaluation dans leur mode de gestion et y faire adhérer l'ensemble des intervenants dans la prise de décision et de son exécution. L'objectif étant de doter ces collectivités territoriales des prérequis techniques, organisationnels et culturels pour faire face aux enjeux de la mise en œuvre de la nouvelle conception budgétaire (Bouanane, op.cit) et d'éviter de voir les textes réglementaires tomber lettres mortes (Lazrak, 2017).

Pour cela, l'Etat a doté les collectivités territoriales des systèmes informatiques en réseau, pour la gestion intégrée de la dépense (GID), et des recettes (GIR) et des dépenses du personnel (AUJOUR), ainsi que le programme de dématérialisation des marchés publics. Grâce à la possibilité qu'offrent ces systèmes pour la gestion comptable et budgétaire, la traçabilité et le stockage des données et l'échange en temps réel avec le Trésor pour le traitement instantané des opérations (saisie du budget, engagements, paiements...), on a pu offrir aux collectivités territoriales l'ossature d'un système d'information et de gestion qui permet d'intégrer plus facilement la réforme.

---

<sup>7</sup> Le plan stratégique des collectivités territoriales est le résultat d'un processus décisionnel complexe règlementé par des décrets d'application. Son élaboration repose sur une approche participative d'identification des besoins de la population et sur une convergence avec ceux planifiés par les autres acteurs territoriaux. Les plans stratégiques déterminent aussi les résultats attendus

<sup>8</sup> A titre d'exemple, sur les 57 communes que compte la province d'Essaouira, uniquement une seule a publié son budget sur le portail de la DGCL dédié à cet effet (consulté le 30 Novembre 2020).

Parallèlement, l'Etat a voulu appuyer la réforme en faisant appel à l'appui institutionnel de la coopération internationale à travers la Banque Mondiale et l'agence allemande de développement (GIZ). L'appui de ces institutions a pris la forme soit d'une aide au développement conditionnée (le cas de la Banque Mondiale), soit par une assistance technique pour la construction des indicateurs et la conception des systèmes d'information personnalisés (GIZ).

En dépit de ces mécanismes facilitateurs, la réforme s'implémente avec un rythme lent et logiquement son impact n'est pas encore apparent.

### 3. Les raisons d'une réforme qui tarde à donner ses effets

Après plus de cinq années d'entrée en vigueur, et à en croire les données financières du tableau ci-après, la tentative d'introduire une culture axée sur les résultats par la réforme budgétaire ne semble pas avoir produit des améliorations majeures sur l'efficacité de gestion des collectivités territoriales marocaines. En effet, le taux de réalisation des investissements prévus est maintenu à ses niveaux d'en deçà de la moitié, ce qui dénote une persistance d'une sous-exploitation des ressources disponibles révélatrice d'un dysfonctionnement dans l'optimisation de la décision d'investissement public local.

**Tableau 2.** Évolution de l'investissement des collectivités territoriales entre 2015 et 2019

	2015	2016	2017	2018	2019
Investissement local en MMDH	14,5	12,33	15,54	16,4	17,1
Investissement en pourcentage des prévisions	43%	43,65%	47%	44,38%	44,31%
Fonds disponibles en MMDH	29,5	33	27,2	31	35,7

Un tel constat soulève la question sur les raisons derrière une telle contreperformance et sur les obstacles et les points de blocage qui empêchent l'appropriation des solutions apportées par la réforme pour améliorer la gestion des collectivités territoriales.

#### 3.1 L'évaluation de la performance : un concept dans lequel l'élus risque de se perdre

La notion de l'évaluation de la performance reste ambiguë dans sa signification et difficilement appréhendée dans sa mise en œuvre. Elle pose de multiples interrogations notamment sur les objets à évaluer, ainsi que sur le choix des indicateurs et leur mesure.

Bien que la question de la performance soit aujourd'hui la pierre angulaire des réformes de modernisation de la gestion publique, il convient de rappeler que depuis longtemps, l'appareil administratif de l'Etat s'est doté d'indicateurs et de ratios pour mesurer et évaluer la performance des « affaires publiques ». Cependant, ce n'est qu'au cours des années 1960 et 1970 que les techniques de mesure de cette performance ont connu un boom et un rayonnement international (Kulhmann, *op.cit.*).

Le courant du New Public Management n'a fait qu'en raviver les méthodes et les techniques dans les pays scandinaves et anglo-saxons à compter des années 1980, et par la suite en Europe à partir des années 1990. Les auteurs de ce courant ont donné à la question de la performance une connotation économique, en s'inspirant des techniques de contrôle de gestion du secteur marchand, pour moderniser l'administration publique (Pollit et Bouckaert, 2004) et faciliter mieux son contrôle (Brown et Pyers, 1988).

La notion de management de la performance se distingue de celle de l'évaluation de la performance dans la mesure que la première constitue un stade plus avancé de la deuxième : L'évaluation de la performance est la mesure de la performance des actions administratives par

le biais d'indicateurs et de ratios (Nullmeir, 2005) avec une prise en compte des attentes d'utilisateurs spécifiques (Hatry, 1999). Si ces mesures ont pour but d'améliorer l'action politico-administrative, il s'agit alors du management de la performance (Kulhmann, *op.cit*). Donc, à défaut d'un pilotage a posteriori, la mesure de la performance est vidée de sens et le prix n'en vaut pas la chandelle.

Plusieurs auteurs ont défendu l'utilité de l'évaluation de la performance dans l'amélioration du processus budgétaire (Jordan et Hackbart, 1999) et dans l'efficacité des résultats (Berman et Wang, 2000 ; Haggin, 2003) dans le sens où celle-ci incite l'organisation à l'innovation à travers l'identification des aspects encore inefficients, et l'ajustement qui s'en suit des décisions déjà prises et ce, à plusieurs horizons temporels (immédiat, court, long et moyen terme) et spatiaux (benchmarking).

L'évaluation de la performance permet de combler les lacunes de l'évaluation qui se base sur l'opinion et les recommandations rendus par les auditeurs externes (Broabent, 2003 ; Boyne et Enticott, 2004). L'évaluation de la performance demeure un instrument technique mais qui peut jouer un rôle éminemment politique lorsque, pour légitimer les choix et les décisions prises, le pilotage par les conséquences se substitue aux principes et aux orientations politiques (Lacheret, 2013 ; Leca, 1993 ; Spenhauer, 1998).

Cependant, à cette unanimité sur les avantages de l'évaluation de la performance, s'oppose une divergence sur l'objet à évaluer et la question de type « de quelle performance parle-t-on ? » reste récurrente. Les travaux de recherche en la matière s'accordent à dire que les aspects de la performance à évaluer sont nombreux et complexes, et que dans cette complexité, il n'existe de méthodologie type, ni une approche uniforme mais une multitude d'approches (Bartoli, 2009).

Dans cette multitude d'approches, Maurel et *al.* ont présenté une typologie qui scinde les diverses approches développées dans la littérature en deux classes :

- La première regroupe les approches de nature économique, celles qui défendent la mesure des résultats sur l'organisation elle-même (évaluation en interne) et sur un usager considéré comme client (évaluation en externe), et celles qui se basent pour la mesure sur les critères de l'efficacité et de l'efficacité au niveau des inputs (les ressources), des outputs (les produits et les services fournis) et les outcomes (le gain social qui n'est pas à même d'être mesuré par des indicateurs financiers). Plusieurs modèles peuvent être rangés en tant qu'approche économique : il s'agit notamment de la théorie classique des choix publics (Boyne, 2002), le modèle NPM (Hood, 1991) et le modèle de Bouckaert et Pollitt (2004) ;
- La seconde classe est de nature collaborative et regroupe les approches qui suggèrent l'implication de la participation du citoyen et des parties prenantes au processus d'évaluation puisque ces derniers sont censés avoir participé au processus *ex ante* de prise de décision. Au système d'évaluation économique, l'approche collaborative se propose de rajouter les perceptions des parties prenantes dans leur diversité et dans leurs divergences. On peut citer parmi les approches de nature collaborative, le modèle d'évaluation commune (EIPA, 2006)<sup>9</sup> et le modèle de la carte des scores<sup>10</sup> (Moulin, 2002, cité par Singh et Hagahmoodi, 2017).

Dans les collectivités territoriales, la performance financière demeure l'objet le plus largement évalué à travers l'exploitation des données budgétaires, économiques et financières a priori recueillies, analysées et interprétées lors du processus budgétaire (Lewis, 1994 ; Cameli, 2002). L'utilité du management de la performance financière est mise en exergue par plusieurs études, son intérêt réside dans sa transversalité puisque elle permet une appréciation globale pour juger

---

<sup>9</sup> Common assessment framework (CAF)

<sup>10</sup> Public Sector Scorecard (PSS)

la gestion de l'organisation de ses ressources. Elle renseigne les parties prenantes (notamment les autorités chargés du contrôle et les membres du conseil) sur les tensions financières qui pèsent sur la collectivité territoriale évaluée ainsi que la manière dont les ressources sont gérées, et partant de là, et grâce à sa capacité de convaincre, elle influence les délibérations du conseil (Brusca et Montesinos, 2006 ; Halachmi, 2005).

Néanmoins, le degré de pertinence et le niveau de transversalité d'une évaluation de la performance financière est tributaire des indicateurs choisis et mesurés à l'aide des données budgétaires auxquels les collectivités territoriales ont a priori facilement accès.

Groves et al. (2003) ont proposé quatre mesures pour évaluer la performance des autorités décentralisées à travers leurs finances : il s'agit de la capacité à honorer des obligations de court terme (solvabilité immédiate) ; de l'aptitude à générer des recettes sans enregistrer de déficit (solvabilité budgétaire) ; de la capacité à répondre de façon adéquate aux engagements de long terme (solvabilité permanente), et enfin, la capacité de fournir un service de qualité nécessaire pour le bien être (solvabilité au niveau du service fourni).

Dans le même cadre, Greengerg et Hillier (1995) listent une série d'indicateurs liés à la capacité de la collectivité territoriale à assurer en se servant de son budget un développement durable du territoire (durabilité du budget), à répondre aux mutations de l'environnement par des changements dans les arrêtés fiscaux, dans l'endettement, et dans les transferts de crédits (flexibilité du budget) et à apprécier le niveau de son indépendance des transferts externes comme les dons (vulnérabilité du budget).

De par son accessibilité, l'évaluation de la performance financière est une porte d'entrée vers une implémentation progressive de la culture de la performance au sein des collectivités territoriales. Mis à part son caractère transversal, elle a l'avantage de la disponibilité, sous un format exploitable, des données sur les prévisions et les réalisations, et elle profite d'une réglementation qui est restée flexible sur le choix des procédures et des indicateurs de mesure. Cette liberté dans la manière de faire permettrait aux collectivités territoriales de développer des systèmes d'évaluation contextualisés et sur mesure.

Mais les atouts de l'évaluation de la performance financière ne saurait signifier nullement que l'évaluation de la performance est circonscrite à l'évaluation financière. En effet, d'autres fonctions de gestion des collectivités territoriales (technique, marketing, GRH), tout comme la fonction des finances, combinent des moyens pour donner des résultats. De ce fait elles apportent une valeur ajoutée à la collectivité territoriale et donc une contribution à la performance qui a besoin d'être évaluée.

La qualité et la portée d'une évaluation de la performance dépendent de l'application d'une variété d'indicateurs dans le cadre d'une approche plus globale que des recherches ont résumé en cinq champs transversaux : les indicateurs de procédures, les indicateurs de sortie, les indicateurs d'entrée, les indicateurs d'impact, et les indicateurs de résultat (Wollmann, 2000 ; Kulhmann, 2010 ; Van Dooren et Van de Walle, 2008).

Aussi, la qualité d'un management de la performance dépend non seulement des indicateurs choisis et des fonctions évaluées, mais aussi du profil et de la grille de lecture de l'évaluateur. Si un comptable ou un technicien est censé repérer les écarts, un analyste quant à lui décrit les causes et les effets. Les élus aussi, grâce à leur légitimité et leur proximité peuvent contribuer à développer des initiatives innovantes pour évaluer la performance de leurs actions. Des études ont démontré une évolution dans le niveau d'engagement des élus (Samartatunge et al., 2008) et une émergence parmi eux de leadership de type transformationnel capable d'influencer la culture organisationnelle dans les collectivités territoriales à accepter le changement (Tiganas et al., 2011).

En dépit de ces signes encourageants, la réforme de l'administration des collectivités territoriales par l'implémentation du management de la performance s'affronte à des difficultés communes et inhérentes qui font obstacle à la progression dans la mise en place.

### **3.2 Des obstacles pour la mise en place**

Malgré ses nombreux avantages, et du cadre législatif qui laisse la totale latitude aux collectivités territoriales de développer des propres approches d'évaluation avec à la clé un dispositif de soutien et d'incitation, force est de constater que le passage dans les collectivités territoriales d'une logique de gestion par la consommation des moyens à une logique de gestion par les résultats peine à se concrétiser dans la fluidité et la célérité requises.

A défaut de recherches confirmatoires et exhaustives sur le cas du Maroc, les entretiens que nous avons réalisés avec des collectivités territoriales et des parties prenantes s'accordent à dire que le processus est encore en stade embryonnaire et progresse avec difficultés. La culture d'évaluation a certes besoin de temps pour se façonner et se mettre en place (Serghini Anbari A., 2021). Elle a besoin du changement à qui la culture organisationnelle fait obstacle.

Les collectivités territoriales évoluent dans un système lourd, complexe, bureaucratique, avec plusieurs échelons d'intervention. Avec la territorialisation des politiques publiques, les problèmes de décisions se complexifient davantage dans les territoires infranationaux. La pression sur les élus plus proches des citoyens monte et ces derniers ont besoin de l'appui, pas forcément systématique, d'autres acteurs territoriaux pour atteindre la performance souhaitée.

Or, les réformes législatives de territorialisation risquent de nuire au pouvoir politique et décisionnel des collectivités territoriales qui auront des difficultés à fixer des choix et des objectifs souverains dans un processus si complexe et sans liberté absolue sous la pression des lobbies et des parties prenantes en présence.

Dans le même sillage, ces réformes ont simultanément prévu des mécanismes et des institutions pour déléguer (pour ne pas dire retirer) les compétences propres des collectivités territoriales et des financements avec. Il s'agit des sociétés de développement local et des établissements intercommunaux pour ne citer que deux.

Sur le plan financier, la structure du budget est structurellement contraignante avec des ressources limitées, dépendantes de transferts étatiques instables, avec un potentiel d'endettement mal exploité.

En se référant aux données de la trésorerie générale, 65% des ressources des collectivités territoriales est transféré par l'Etat et en moyenne 96% des dépenses ordinaires vont à la masse salariale et aux frais généraux. Il en découle que les compétences transférées vers les collectivités territoriales sont mal compensées et s'apparentent davantage à des transferts de gestion de charges fixes qu'à une vraie liberté laissée aux collectivités territoriales.

Devant cette situation et dans le but de trouver des solutions alternatives pour le financement de leurs projets, les collectivités territoriales recourent de plus en plus fréquemment au partenariat (nonobstant les effets pervers de ses procédures lentes), et à l'endettement sur un marché financier dominé par le Fonds d'Équipement Communal qui applique des taux d'intérêt très élevés malgré les garanties présentées de remboursement. Aussi, les contraintes budgétaires des collectivités territoriales ne sont pas seulement liées à la capacité de financement des projets mais elles sont d'autre part d'ordre procédural.

Par ailleurs, l'autonomie des collectivités territoriales dans l'établissement et l'exécution des budgets reste restreinte. Les stratégies de développement pluriannuelle ainsi que la programmation annuelle du budget qui en découle, ne sont exécutoires qu'après l'approbation de l'autorité de l'Etat dans la personne du Wali ou du Gouverneur. De même que les opérations d'exécution des recettes et des dépenses restent aussi sous le contrôle des services du trésor public auxquels, et au nom de la loi, revient le dernier mot.

L'ensemble de ces faits rendent « relatifs » les principes de libre administration et d'autonomie financière des collectivités territoriales et ne laissent pas aux élus une marge de manœuvre assez grande qui justifie la quête de la performance. Au contraire, les ajustements qu'ils nécessitent pour que les collectivités territoriales puissent être dans la conformité avec les exigences des autorités de supervision et de contrôle sont tellement générateurs de temps et de surcoût que les

organisations décentralisées se voient obligées de recourir à des manœuvres de contournement de règles dans le but d'éviter ou de réduire cette lourdeur du système.

Il en ressort que les contraintes liées aux ressources et à la liberté d'agir constituent des obstacles majeures à la dissémination d'une culture accès sur la performance dans le système décentralisé. Mais ils ne sont pas les seuls loin s'en faut. Nous avons relevé d'autres contraintes liées à la méthodologie d'évaluation. En plus de l'embarras du choix d'une approche convenable parmi plusieurs, la complexité de l'objet à évaluer et la multiplicité des niveaux d'évaluation (échelon territorial d'impact, secteurs impactés, les perceptions de plusieurs parties prenantes aux attentes pas toujours consensuelles) s'impose en méconnaissance d'une manière claire du destinataire du résultat de l'évaluation, ce qui risque d'alourdir davantage la démarche.

L'ensemble de ces contraintes produisent un effet paralysant qui risque faire aboutir la réforme soit vers un état de stagnation voire un abandon par forfait, soit vers le fait de voir la performance faire l'objet de slogans d'instrumentalisation politisés.

La raison impose donc, comme il s'agit de réformer une administration publique, des choix de solution et une implémentation modeste et progressive pour dépasser les contraintes.

Dans l'attente que la réforme mette en place des solutions à travers des « institutions » et des « processus », les collectivités territoriales peuvent d'ores et déjà réfléchir à des démarches intégrées et adaptées quitte à l'Etat de réfléchir de sa part, pour accélérer la diffusion de la pratique d'évaluation, à des mécanismes de benchmarking et de récompense pour les collectivités territoriales qui se démarquent en la matière.

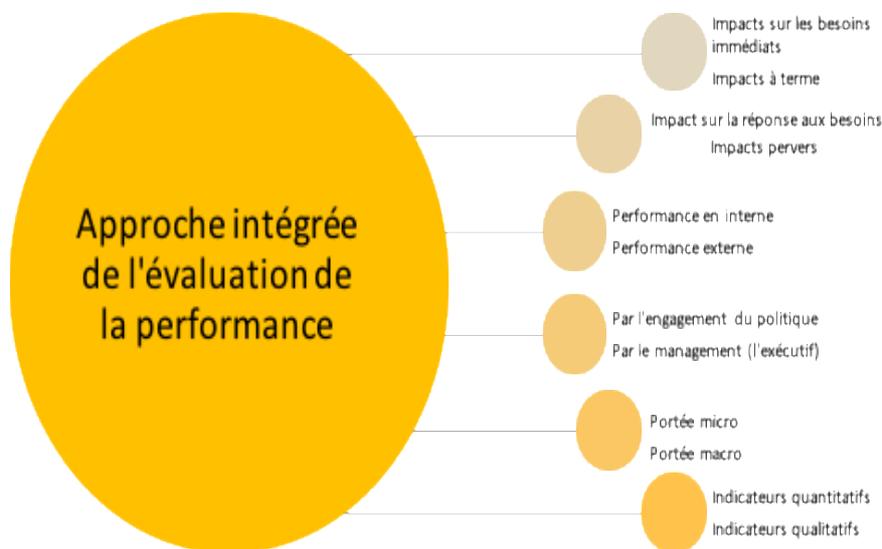
### **3.3 Des pistes pour transcender les obstacles**

le changement dans le secteur public n'est pas naturel (Burdeau, 1970). Contrairement au secteur privé, dans le secteur public si une structure ne se réforme pas elle continuera de fonctionner, certes un peu moins bien et en coûtant un peu plus cher, mais elle continuera tout de même de fonctionner. Pourtant, la réforme est indispensable pour une meilleure prise en compte des besoins du citoyen tant usager que contribuable. Elle est source de compétitivité et d'attractivité pour les organisations qui en ont besoin (en l'occurrence les collectivités territoriales) face aux enjeux de la mondialisation et de la concurrence (Colson, 2005).

Dans l'histoire des projets de changement dans le secteur public, la partie relative au contenu et aux objectifs est dans l'ensemble connue alors que celle relative au processus de mise en application est peu étudiée comme si cette partie allait de soi, ce qui n'est pas véridique (Colson, op.cit. ; Fauroux et Spitz, 2001). L'histoire ne manque pas de tentatives avortées de réformes qui n'ont pas pu aboutir parce que le mécanisme de mise en œuvre est inadapté ou mal compris. Par déduction, le management de la performance dans les organisations décentralisées au Maroc, est un changement qui soulève l'épineuse question de la mise en œuvre. A cet égard, les recherches reviennent sur la complexité de la question et l'impossibilité de parvenir à un unique et meilleur chemin (Colson op.cit ; Crozier, 1987, François, 2004 ; Lulin, 2001 ; Trosa, 1995). La solution résiderait sur une approche qui résulterait de choix et d'arbitrages que chaque collectivités territoriale peut effectuer pour concevoir une démarche intégrée qui lui soit propre, réalisable selon ses moyens, et d'un niveau d'utilité qui lui permet de réduire au mieux les décalages entre les objectifs affichés de sa politique et les réalisations atteintes.

Nous avons tenté dans la figure ci-après de présenter les différents niveaux d'arbitrage pour la conception d'une approche intégrée de management de la performance prise avec ses différentes facettes. C'est à la fois une synthèse des différentes dimensions de management de la performance prise dans sa complexité, et en même temps un outil d'aide à la décision susceptible de permettre à chaque collectivité territoriale de combiner des options sur une ou plusieurs dimensions pour faire ressortir un système intégré de management de la performance qui lui soit adapté et réalisable. Une fois le choix arrêté, l'approche ainsi dégagée guidera le

processus de sélection des indicateurs, la conception du tableau de bord prospectif (balanced scorecard) et la détermination des termes de référence pour les audits d'avancement des actions.



**Figure 2.** Les arbitrages possibles pour la conception d'une approche intégrée de management de la performance

Cependant, la disponibilité d'un système d'évaluation propre avec des outils de mise en œuvre accessibles est une condition incontournable mais demeure insuffisante pour garantir l'adhésion des collectivités territoriales à la réforme. Si les pouvoirs publics désirent accélérer la réforme, il y a lieu de s'intéresser aussi à l'étape post-mesure en réfléchissant à des mécanismes de benchmarking et de récompense.

La récompense par des prix est un moyen de reconnaître et de soutenir les organisations qui ont fait preuve d'une plus grande efficacité organisationnelle, mais aussi un moyen d'encourager le partage et la dissémination des bonnes pratiques (Hartley et Downe, 2007). Pour une collectivité territoriale lauréate, le prix sera un signe de distinction dont elle peut utiliser le logo sur ses documents pour bénéficier du prestige conféré par un prix national, et une fois obtenu, elle continuera à s'intéresser à la performance (Radnor, 2009). Les autres collectivités territoriales et les acteurs publics territoriaux peuvent se rendre auprès de la collectivité territoriale ayant reçu le prix dans le but de découvrir les processus et les pratiques organisationnelles qui expliquent pourquoi elle a reçu le prix pour s'en inspirer, les adopter ou les adapter dans leurs propres organisations. Par conséquent, le dispositif de récompense a globalement un effet positif sur la réforme dans le secteur public.

En Grande Bretagne et depuis une vingtaine d'années, le gouvernement central discerne chaque année, et par voie de concours, les prix « Beacon » et « Comprehensive Performance Assessment » pour les gouvernements locaux ayant démontré de l'innovation et de l'excellence dans la performance. Pour l'évaluation des collectivités territoriales en lice, l'autorité de l'Etat se base sur un certain nombre de critères et une série d'indicateurs et recourt à plusieurs

techniques notamment les entretiens, les visites sur place, les inspections ainsi qu'à l'évaluation par les pairs.

Il va sans dire que la méritocratie est une condition *sine qua non* de l'efficacité du dispositif de récompense et le garant de la diffusion des bonnes pratiques. Or, force est de constater que malheureusement les collectivités territoriales ne partagent pas les mêmes caractéristiques démographiques, socio-économiques et environnementales et donc sont inégales sur le plan du potentiel des ressources à mobiliser et sur l'ampleur des besoins à satisfaire. D'où la nécessité de neutraliser les effets de ces différences du contexte pour pouvoir attribuer le niveau de performance à la bonne ou à la mauvaise gestion et ainsi s'assurer de faire des *benchmarking* pertinents et utiles.

#### **4. Conclusion**

L'introduction dans les unités décentralisées d'une culture axée sur les résultats, à travers la management de la performance est une réforme qui vise à marquer la rupture avec les pratiques de la gestion par les moyens. Dite réforme est certes dans l'intérêt du citoyen électeur tant usager que contribuable, mais aussi de l' élu qui cherche à asseoir sa légitimité politique. Infine, l'objet de la quête de la performance est d'améliorer le système institutionnel.

Pourtant, le rapport du sujet avec les finances publics est profond quoique en arrière-plan. C'est un signe des temps : la contrainte sur les ressources et la pression des besoins obligent à penser des arbitrages sur les dépenses qui expriment des coûts qu'il faut réduire.

Comme tout projet de réforme dans le secteur public, l'implémentation du management de la performance dans les unités décentralisées se heurte à des contraintes diverses, certaines sont communes aux organisations publiques et d'autres inhérentes aux collectivités territoriales. De l'incompréhension de son objet jusqu'à l'approche à adopter en passant par la construction des indicateurs, l'évaluation par la performance préoccupe les collectivités territoriales par sa complexité, sur la finalité d'évaluer la performance pour des organisations dont la liberté d'action et la souveraineté ne sont encore que relatives, et de ce que cette évaluation peut offrir comme récompense et comme source nouvelle de motivation pour les élus et pour le corps administratif.

Nous pensons que réussir le passage résiderait dans une progression dans la mise en œuvre de la réforme et une formation de l'ensemble des instances des collectivités territoriales et leurs parties prenantes sur les défis et les enjeux de l'appropriation des nouvelles règles de prévision pluriannuelle et du management par les résultats. La LOLF avait besoin d'un débat impliquant les élus locaux et les pouvoirs publics qu'il est encore temps d'organiser pour faire le bilan de ses premières années, relever ses contraintes et ses perspectives d'évolution.

#### **Bibliographie**

- 1) Ajay Singh, Hagahmoodi S. O, 2017, "Performance Measurement of Almarai Products and Customer Satisfaction", International Journal of Management Science. Vol. 4, No. 1, 2017, pp. 1-12.
- 2) Bartoli A., 2009, *Management dans les organisations publiques*, 3<sup>ème</sup> édition, Dunod
- 3) Bellaouri Koutbi F., 2017, « la programmation budgétaire des collectivités territoriales : vers une nouvelle culture managériale », Revue de la Trésorerie Générale du Royaume - N° spécial du 12 Avril 2017 ;
- 4) Bouanane M., 2017, « L'exécution du Budget selon la conception des lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales », Revue de la Trésorerie Générale du Royaume - N° spécial du 12 Avril 2017 ;
- 5) Brusca, I. and Montesinos, V., 2006 "Are Citizens Significant Users of Government Financial Information?", Public Money and Management 26(4): 205-9;

- 6) Burdeau G., 1970, *L'État*, Seuil ;
- 7) Carmeli, A., 2002, "A Conceptual and Practical Framework of Measuring Performance of Local Authorities in Financial Terms: Analysing the Case of Israel", *Local Government Studies* 28(1), 21-36;
- 8) Colson A., 2005, « La conduite du changement dans le secteur public », Book, n°13 ;
- 9) Crozier M., 1987, *État modeste, État moderne. Stratégies pour un autre changement*, Fayard ;
- 10) Dearing E., Staes P., Prorok T., 2006, "CAF - pour un service public de qualité" , EIPA Working Papers 2006.
- 11) Direction Générale des Collectivités Locales , 2019, Plan d'action de la commune, Guide méthodologique, Processus d'élaboration et de suivi-évaluation, Collection : Guide de l'élu, Centre de Communication et de Publication/DGC- DGCL ;
- 12) Fauroux R., Spitz B., 2001., *Notre État : le livre vérité de la fonction publique*, Robert Laffont
- 13) François J.-J., 2004, *Des services publics performants, c'est possible !*, First ;
- 14) Greenberg J., Hillier D., 1995, "Indicators of Financial Condition for Governments", communication présentée au : 5th Conference of Comparative International Governmental Accounting Research, Paris-Amy; Mai 1995
- 15) Groves, M. , Godsey, W. and Shulman, M., 2003, *Evaluating Financial Condition: A Handbook of Local Government*, 3ème édition, The International City/County Management Association;
- 16) Halachmi, A., 2005, "Performance Measurement: Test the Water Before you Dive", *International Review of Administrative Sciences* 71(2): 255-66;
- 17) Hartley J., Downe J., 2007 , "The shining lights? Public service awards as an approach to service improvement, *Revue Public Administration*, Volume85, Issue2, Pages 329-353;
- 18) Kuhlmann S., 2010, "New public management for the classical continental european administration: modernization at the local level in Germany, France and Italy", *Revue, Public Administration*, Volume 88, Issue 4, Pages 1116-1130;
- 19) Lazrak N, 2017, « La gestion budgétaire et comptable des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles lois organiques du 7 Juillet 2015 », *Revue de la Trésorerie Générale du Royaume - N° spécial du 12 Avril 2017* ;
- 20) Lewis, C.W., 1994, " Budgetary Balance: The Norm, Concept, and Practice in Large US Cities", *Public Administration Review* 54(6): 515-24.
- 21) Lulin E., 2001., "Comment fait-on pour réformer ?", *Sociétal*, n° 34 ;
- 22) Pollitt C., Bouckaert, G., 2004, *Public management reform: A comparative analysis*, Oxford University Press;
- 23) Portail national des collectivités territoriales, Ministère de l'Intérieur, <http://www.pncl.gov.ma/fr/LesCollectivitésterritoriales/Pages/default.aspx>, consulté le 6 février 2020 ;
- 24) Radnor Z., 2009 , "Understanding the relationship between a national award scheme and performance", *International Review Of Administration Sciences*, Vol 75, Issue 3;
- 25) Tiganas A., Ticlau T., Mora C., Bacali L., 2011, "Use of Public Sector Marketing and Leadership in Romania's Local Public Administration", *Revista de Cercetare si Interventie Sociala*, Vol. 34, 212-233;
- 26) Trésorerie générale du royaume, Rapports d'activité des années 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 et 2016, <https://www.tgr.gov.ma/wps/portal/Publication/Rapports;>
- 27) Trésorerie générale du royaume, Rapports d'activité des années 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, <https://www.tgr.gov.ma/wps/portal/Publication/Rapports;>
- 28) Trosa S., 1995, *Moderniser l'administration – Comment font les autres ?*, Les Éditions d'Organisation ;

- 29) Van de Walle, S., Van Dooren W., 2009, “How is Information Used to Improve Performance in the Public Sector? Exploring the Dynamics of Performance Information. Connecting Knowledge and Performance in Public Services: From Knowing to Doing, SSRN Electronic Journal, October 2009;
- 30) Wollmann H, 2000, “Local Government Modernization in Germany: Between Incrementalism and Reform Waves”, *Revue Public Administration*, Volume 78, Issue 4, Pages: 729-992;
- 31)

## Annexes

### ANNEXE 1. Liste des personnalités rencontrées et ou interrogées

Organisme	Qualité (*)
Préfecture d'Agadir Idaoutanane	Chef du Service des finances locales
Banque Mondiale	Chef d'équipe dans le projet d'amélioration des performances des municipalités au Maroc
Agence de développement Allemande GIZ	Coordinatrice du projet de mise en place du système d'évaluation de la performance dans la Région Souss Massa
Trésorerie Générale du Royaume	Le trésorier Préfectoral d'Agadir Idaoutanane
Région Souss Massa	- Le Directeur Général des Services - Le Directeur des Affaires du Conseil
Province d'Essaouira	Le Chef de la Division des Collectivités Territoriales
Province de Tarfaya	Le chef de la division des finances et des marchés
Commune Rurale Sidi Bouabdeli	Le Président du Conseil

(\*) Le titre indiqué est celui en vigueur lors de l'entretien ou de l'audition. Le contenu de cet article n'engage aucunement la responsabilité des personnes interrogées

## ANNEXE 2. Modèle de l'état de présentation du budget des Collectivités Territoriales au Maroc

Rubriques	Les réalisations sur trois dernières années			Prévisions de la programmation triennale		
	Année N-3	Année N-2	Année N-1	Année N	Année N+1	Année N+2
<b>Première partie :</b> Ressources de fonctionnement						
Dépenses de fonctionnement par programme : - - ...						
Excédent des ressources transférés à la deuxième partie						
<b>Deuxième partie :</b> Ressources d'équipement						
Dépenses d'équipement par programme (**) - - ...						
<b>Excédent des ressources non programmé</b>						

État de la programmation triennale de la Collectivité Territoriale....concernant les années N, N+1 et N+2 (\*)

(\*) cette programmation est mise à jour chaque année

(\*\*) cet état doit être accompagné d'un document relatant pour chaque article la ventilation par programme et par projet, ainsi que les objectifs et les indicateurs d'évaluation des résultats pour l'année concernée selon le canevas ci-après :

Programme	Objectifs	Indicateurs

**Source** : Arrêté du Ministre de l'Intérieur du 7 Mars 2018 fixant les modalités de présentation de l'état de programmation triennale des collectivités territoriales, Bulletin Officiel n°6659 du 26 mars 2018