



La performance publique territoriale à l'aune de la LOLF : cas d'une commune urbaine marocaine

Territorial public performance in the light of the OLFL: the case of a Moroccan urban municipality

SADIK MOHAMMED¹, AMRANI NOUHA², SLIMANI HAMID³,

¹Doctorant - Laboratoire ERMOT – FSJES Fès Université Sidi Mohamed Ben Abdellah (USMBA)

²Doctorante - Laboratoire ERMOT – FSJES Fès Université Sidi Mohamed Ben Abdellah (USMBA)

³Professeur de l'Enseignement Supérieur - FSJES Fès Université Sidi Mohamed Ben Abdellah (USMBA)

Abstract: *The adoption of the Organic Law relating to the Finance Law (OLFL) by the Moroccan State is part of a big project concerning the modernization of public services and the establishment of performance-based management approach, particularly in a context marked by the contestation of the legitimacy of public action and the tightening of public finances. The question of performance, which is the subject of most public reforms throughout the world, is being raised acutely under the impetus of the principles of New Public Management (NPM). While at the central level public administrations have already adopted a common performance management reference framework, at the local level, no generalized system has yet been set up to standardize a performance-based management approach within local authorities. The objective of this article is to present the foundations and specificities of the OLFL-type performance approach and to show, through a case study within a Moroccan urban municipality, the degree of influence of this approach on management practices within this organization in terms of tools, modalities and implementation methodology.*

Key Words: Local authorities, OLFL, Public performance, Performance Indicators.

Résumé : *L'adoption de la loi organique relative à la loi des finances (LOLF) par l'État marocain s'inscrit dans le cadre d'un vaste chantier de modernisation des services publics et de consécration d'une démarche de gestion axée sur la performance, notamment dans un contexte marqué par la contestation de la légitimité de l'action publique et le resserrement des finances publiques. La question de performance, objet de la plupart des réformes publiques partout dans le monde, se pose avec acuité sous l'impulsion des principes de la nouvelle gestion publique (NMP). Si au niveau central les administrations publiques se sont dotées déjà d'un référentiel commun de gestion de la performance, au niveau local, aucun dispositif généralisé n'est encore mis en place pour uniformiser au sein des collectivités territoriales une démarche de gestion axée sur la performance. L'objectif de cet article est de présenter les fondements et spécificités de la démarche de performance de type LOLF et de montrer, à travers une étude de cas au sein d'une commune urbaine marocaine, le degré d'influence de cette démarche sur les pratiques de gestion au sein de cette organisation en termes d'outils, de modalités et de méthodologie de mise en œuvre.*

Mot clefs : Collectivités territoriales, LOLF, Performance publique, Indicateurs de performance.

1 INTRODUCTION

Objet et finalité de l'action publique, la performance suscite l'intérêt des décideurs publics et représente ainsi le fondement de la plupart des réformes administratives menées partout dans le monde (Pollitt & Bouckaert, 2004). L'essor de la gestion axée sur les résultats est le fruit d'un long processus de réformes entreprises dans les pays occidentaux durant les années 90 (Maurel et al., 2011a; Mazouz & Leclerc, 2008; Talbot, 1999). Ce mode de gestion interpelle la consécration d'une gestion orientée vers les résultats de l'action publique au détriment d'une culture de gestion fondée sur les seuls moyens. Certes, un « benchmarking » international ne renseigne pas sur l'existence d'un modèle unique de gestion de la performance (Guénoun & Saléry, 2009; Kuhlmann et al., 2008; Padovani & Scorsone, 2009). Toutefois, le dénominateur commun de la plupart des expériences internationales demeure la mise en place des démarches qui s'inspirent des principes du nouveau management public (NMP), dont les principes fondamentaux résident dans l'assainissement des finances publiques, l'optimisation de la gestion des ressources humaines, et l'instauration de l'entreprise comme modèle de gestion.

Tout comme les autres pays du monde, le Maroc n'a pas échappé à cette tendance internationale. En effet, la modernisation du secteur public a été concrétisée par l'adoption en 2015 de la loi organique relative à la loi des finances (LOLF). L'objectif de la LOLF est d'implémenter au sein des structures relevant de l'État une démarche généralisée et uniforme pour la gestion de leur performance. En vertu de la LOLF, les établissements publics adoptent une démarche de performance faisant apparaître des programmes de performance traduisant leur vision stratégique, la définition des projets ou actions étayés d'objectifs et des indicateurs d'évaluation en termes d'efficacité de gestion, de qualité des services et d'efficacité socio-économique.

Si au niveau central, un cadre unique et formalisé est d'ores et déjà adopté, sur le plan territorial, la littérature ne renseigne pas sur l'existence d'un dispositif commun de gestion de la performance au niveau des collectivités territoriales marocaines. Certes, ces organisations sont soucieuses de la question de la performance, notamment depuis l'élargissement de leur champ de compétences à la suite de la réforme constitutionnelle de 2011. Les collectivités territoriales sont désormais reconnues au niveau constitutionnel comme des acteurs redevables du développement de leur territoire. En conséquence, cela fait de la problématique de la performance un enjeu majeur dans la conduite de la chose locale.

Tout en reconnaissant la nécessité de mettre en place une gestion axée sur les résultats, il serait judicieux de prendre en compte également le risque lié à la transposition d'un modèle issu de l'organisation privée vers une réalité administrative spécifique, tant sur le plan institutionnel, organisationnel, politique, culturel et social. Les collectivités territoriales adoptent et adaptent des démarches de performance qui s'inscrivent dans une logique plus contingente et pragmatique qui tient compte

du particularisme qui caractérise la réalité territoriale (Dupuis & Guénoun, 2012). En France par exemple, les collectivités territoriales ne se contentent pas de se confronter aux standards nationaux, mais explorent les possibilités d'inventer leurs propres solutions (Turc & Guénoun, 2009). En effet, dans un contexte ambigu, incertain et complexe, les pratiques des collectivités territoriales pourraient être potentiellement diverses. Selon Maurel et al. (2011), les Collectivités Territoriales s'offrent trois voies possibles dans la conduite de leur démarche de performance. Tout d'abord la voie de l'imitation (Huault, 2009) qui consiste à transposer un cadre édicté par l'environnement professionnel afin de légitimer leurs actions politico-administratives (Isomorphisme mimétique et isomorphisme normatif). Une autre voie pourrait être l'innovation qui consiste à mettre en place des démarches nouvelles qui découlent de la volonté des acteurs locaux ou des contraintes et opportunités. Et, enfin, le choix de la voie de l'innovation mimétique qui pourrait conduire les collectivités territoriales à adopter des pratiques de gestion de performance adaptées à leurs contextes, mais qui sont issues de leur champ organisationnel.

En adoptant une approche exploratoire, l'objet de cet article consiste à étudier le contenu de la démarche de performance d'une collectivité territoriale urbaine marocaine à la lumière des spécificités et fondements de la démarche de performance de type LOLF. Autrement dit, nous allons nous interroger sur le degré d'influence du cadre proposé par la LOLF sur les pratiques de performances de cette CT, en termes de méthodologie de mise en œuvre, des outils mobilisés et des concepts mesurés.

Pour ce faire, une grille d'analyse qui s'inspire des travaux de Maurel et al. (2011) sera conçue. Nous mobiliserons des données issues du plan d'action communal et des rapports annuels d'évaluation d'une commune urbaine marocaine. Le choix d'un cas unique relevant d'une seule strate institutionnelle est de nature à nous permettre d'appréhender le degré de ressemblance et de dissemblance entre la démarche locale mise en place au niveau de cette collectivité par rapport à l'esprit de la LOLF.

Dans le cadre de cet article, nous allons présenter dans une première partie la démarche de performance de type LOLF, son esprit, ses fondements et les modalités de sa mise en œuvre. Notre attention sera également focalisée sur les apports de la loi organique relative aux communes (113-14) en matière de consécration d'une gestion axée sur la performance au sein des CT. À l'issue de cette première partie, une grille d'analyse sera conçue sur la base de la littérature ce qui nous permettra de mener dans la deuxième partie de notre travail une analyse comparative des pratiques de gestion de la performance d'une commune urbaine marocaine à la lumière des principes de la LOLF.

2 LA GESTION AXEE SUR LA PERFORMANCE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES : UN REGARD CROISE PAR RAPPORT A LA LOLF

L'adoption de la loi organique relative à la loi des finances (loi n°130 – 13) ou la LOLF s'inscrit dans le cadre d'un vaste chantier de réforme budgétaire mené par l'État marocain. Cette réforme vise l'amélioration de l'efficacité, l'efficience et la qualité de l'action publique. Tout comme d'autres pays tels que la France, la LOLF a pour ambition la consécration d'une démarche de performance au sein des administrations publiques, tout en visant une optimisation des dépenses publiques, ainsi qu'une amélioration des politiques publiques, notamment dans un contexte marqué par la rareté des deniers publics (Calmette, 2006). Les nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'État se voient passer d'une logique de moyens, vers une nouvelle approche axée sur les résultats, tout en s'appuyant sur une démarche intégrant des instruments et outils inspirés de la gestion par la performance au sein des organisations privées.

Si au niveau central, les administrations publiques ont été déjà imprégnées d'un cadre pratique, normalisé et généralisé pour la gestion de leur performance, au niveau local, un cadre formel de la gestion de performance n'existe pas encore. Cela pourrait rendre les pratiques des collectivités territoriales potentiellement diverses (Maurel et al., 2011a). Toutefois, l'extension des principes de la LOLF au niveau territorial commence à se sentir avec l'adoption des nouvelles lois organiques relatives aux CT.

2.1 La démarche de performance LOLF : un nouveau management public à la marocaine

La LOLF peut être définie comme un ensemble de procédures et de règles destinées à améliorer le dispositif de l'État central, à travers une meilleure compréhension du budget par les citoyens et par le parlement qui le vote, une nouvelle organisation des affectations de crédits en fonction des programmes et des résultats. Il s'agit d'un ensemble de dispositions législatives régissant aussi bien la présentation, le vote, l'exécution et le contrôle de la loi des finances (Amirou, 2018).

La philosophie de la LOLF met en avant l'obligation de performance en indiquant que les annexes explicatives accompagnant le projet de loi des finances (PLF) doivent être complétées «des projets de performance (PdP) précisant la présentation des coûts qui sont associés, les objectifs poursuivis, les résultats obtenus et ceux escomptés pour les années à venir, mesurés par des indicateurs appropriés» (Calmette, 2006).

La LOLF peut être assimilée ainsi à une véritable constitution financière ayant pour objectif le renforcement de la transparence de la gestion budgétaire, ainsi qu'une responsabilisation accrue des gestionnaires de rendre compte de leurs résultats.

La LOLF vise non seulement l'amélioration de la qualité des informations publiques, mais aussi la redéfinition, voire l'élargissement du périmètre du concept de la performance publique (Carassus & Favoreu, 2005). À cet effet, elle s'apparente à un système de gestion de la performance et s'inspire pleinement d'une culture de management visant l'impulsion d'une culture de résultat au sein des administrations publiques.

La démarche de performance de type LOLF vise l'implication des acteurs tout au long du processus de production, d'analyse et d'évaluation de l'action publique, dont la performance est appréciée par le couple Objectifs/Indicateurs. Au sens de la LOLF, les démarches de performance apparaissent comme «des systèmes de mesure de la performance recherchant prioritairement une efficience accrue» (Maurel et al., 2011). Dans cette perspective, le pilotage de la gestion des services publics se fait désormais en fonction des résultats attendus. Cette dimension managériale de la LOLF lui fait un moyen pour les administrations publiques pour atteindre trois objectifs principaux (Maurel et al., 2011) : (i) Améliorer la lisibilité des documents budgétaires ; (ii) Optimiser l'utilisation des crédits budgétaires via une définition des missions et des objectifs qui leur sont associés ; (iii) Responsabiliser les acteurs publics, engagés désormais sur leurs objectifs. Selon le guide de la performance, le concept de performance renvoie à la capacité d'une organisation à atteindre ses objectifs avec efficacité, en orientant la gestion vers l'atteinte des résultats dans le cadre des moyens prédéterminés. Cette relation triptyque de la performance publique dépasse la vision classique (quantitative) centrée sur la seule performance économique dans une logique de moyens, vers une nouvelle approche intégrant des mesures qualitatives, et fondée sur les résultats et les effets de l'action publique (logique de résultats).

Au sens de l'article 9 de la LOLF, le concept « objectif » exprime le niveau opérationnel des priorités permettant d'atteindre les finalités d'un programme. Il fait référence à l'obligation d'organiser les politiques selon une démarche qui s'appuie sur une segmentation stratégique-opérationnelle ou missions-programmes-actions, dont l'objectif est de renforcer la connaissance des coûts, des résultats, et de l'impact des politiques publiques (Maurel et al., 2011). Dans cette perspective, la stratégie de chaque ministère est déclinée en plusieurs programmes, lesquels sont divisés en un ensemble de projets ou actions d'un même ministère, et auxquels sont associés des objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général, ainsi que des indicateurs permettant de mesure en termes d'efficacité, d'efficience et de qualité des services, les résultats escomptés et faisant l'objet d'un reporting annuel (Huteau, 2008). Cette définition fait de la notion de programme un niveau de spécialisation budgétaire dans la mesure où les crédits sont spécialisés par programme ou dotation et non pas par nature de dépense. En outre, cette présentation en termes de programmes et d'objectifs est susceptible de renforcer la transparence en informant toutes les parties prenantes (citoyens, usagers, contribuables) sur les priorités des politiques publiques, orienter le travail de l'organisation et rendre compte des résultats des actions déployées dans le cadre des reportings annuels (Rapports annuels de performances) (Huteau, 2008).

Un autre aspect novateur de la LOLF réside dans cette distinction entre démarche budgétaire, articulée autour des missions, et système de performance, organisé autour de programmes (**Fig-1**). Cette nouvelle architecture est de nature à renforcer la responsabilisation des acteurs sur les résultats des programmes dont ils sont responsables.

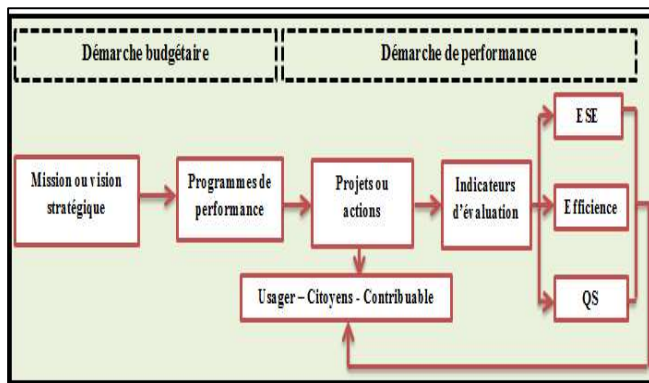


Fig-1 : La logique Mission/Programmes/Actions selon la LOLF (Conception des auteurs)

Cette distinction entre logique budgétaire et démarche de performance garantit un arbitrage entre l'allocation des ressources, opération s'inscrivant dans un horizon temporel annuel (à court terme), et les actions à conduire dans la mise en œuvre des politiques publiques relevant d'une gestion pluriannuelle (Huteau, 2008). Au sens de la LOLF, la performance publique se définit à travers ses dimensions, et se mesure à travers trois catégories de concepts faisant l'objet de trois familles d'indicateurs: l'efficience de la gestion pour les contribuables en termes de coût des prestations et de consommation des ressources ; la qualité des services envers les usagers et l'efficacité socio-économique pour les citoyens (Fig-2).

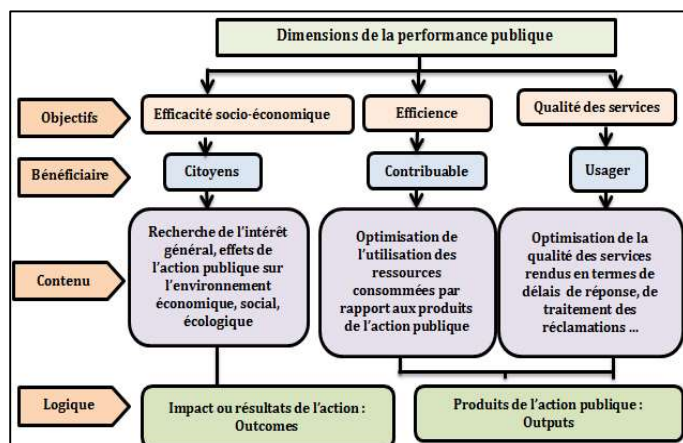


Fig-2 : Les dimensions de la performance au sens de la LOLF (Conception des auteurs)

Cette catégorisation des objectifs de la performance selon la LOLF met en lumière le caractère complexe et hétérogène de la performance publique en raison de la diversité de ses objectifs exprimant à la fois l'intérêt général ou l'efficacité socio-économique (ESE) des politiques publiques, la qualité des services (QS) envers les clients-citoyens (Tahar, 2015) et l'efficience dans l'utilisation des deniers publics. Toutefois, l'appréciation de la performance se fait dans un cadre homogène d'actions relevant d'un même programme de performance. Au sens pur de la LOLF, le concept « résultat » dépasse la seule dimension économique de la performance car il est lié désormais aux objectifs des politiques publiques en termes d'efficacité et de moyens engagés. Ainsi, les indicateurs associés aux moyens permettent d'apprécier la performance publique dans une logique d'efficience (Fig-3).

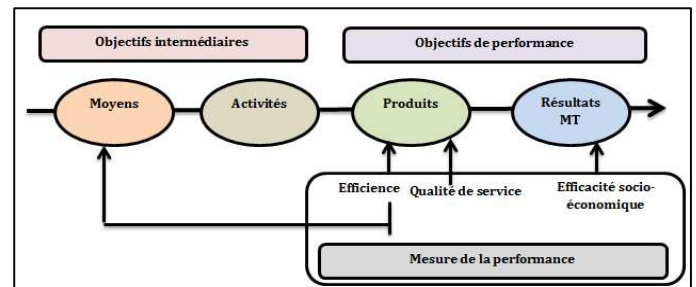


Fig-3 : Les objectifs de performance selon la LOLF (Adapté d'après le guide de performance – MEF, 2015, page 37)

Cette présentation de la performance selon la LOLF trouve ses soubassements dans les modèles théoriques de la performance publique, en mettant l'accent non seulement la production des organisations publiques (Outputs), mais tout en tenant compte des effets de l'action publique en termes d'impact ou Outcomes (Boyne, 2002; Burlaud & Gibert, 1984; Hughes, 2005; Talbot, 1999). Au niveau de la LOLF, cette présentation est matérialisée par l'introduction de la notion de « chaîne de résultats » (Fig-4). Celle-ci correspond à l'acheminement logique entre les intrants, les activités (l'ensemble des actions opérationnelles des services), les extrants (Produits) et les effets ou impacts dans une structure publique donnée, programme ou projet. Ainsi, chaque composante de cette chaîne est liée à un indicateur de mesure des résultats dont le choix doit être pertinent et justifié. En se référant au guide méthodologique de la performance mis en place par le ministère de l'économie et des Finances, on peut faire la distinction entre deux catégories d'indicateurs. D'une part, les indicateurs de contexte ayant pour vocation d'aider à la mesure des facteurs de l'environnement qui pourraient affecter la performance d'une structure donnée. Ce type d'indicateur est de nature à donner une image sur la situation initiale et n'est pas toujours mesuré en lien avec les objectifs stratégiques d'un programme donné. D'autre part, les indicateurs associés à la chaîne de résultats que la LOLF décline en trois catégories: (i) Les indicateurs de moyens ou d'intrants qui visent l'appréciation ressources (humaines, financières, matérielles, organisationnelles) affectées à une politique publique, à un programme ou un projet donné. (ii) Les indicateurs d'activité qui renseignent sur l'activité d'une organisation en termes de moyens matériels mis en œuvre pour atteindre les objectifs (indicateurs descriptifs), de moyens financiers mis en œuvre par une organisation pour mener à bien ses activités (Indicateurs économiques), et des indicateurs de fonctionnement mesurant le processus de déroulement de l'activité d'un service ou d'une structure. (iii) Les indicateurs de résultats qui permettent d'apprécier le niveau de performance au regard des moyens engagés. Ces indicateurs permettent de mettre en lumière les transformations survenues sur l'environnement économique et social. La manière selon laquelle se présentent les indicateurs relatifs à la chaîne de résultats met en évidence les deux logiques de la performance publique. En effet, la mesure de la performance interne se fait à travers le pilotage des activités, tandis que la mesure de la performance externe fait recours au pilotage des objectifs (Guénoun & Saléry, 2009).

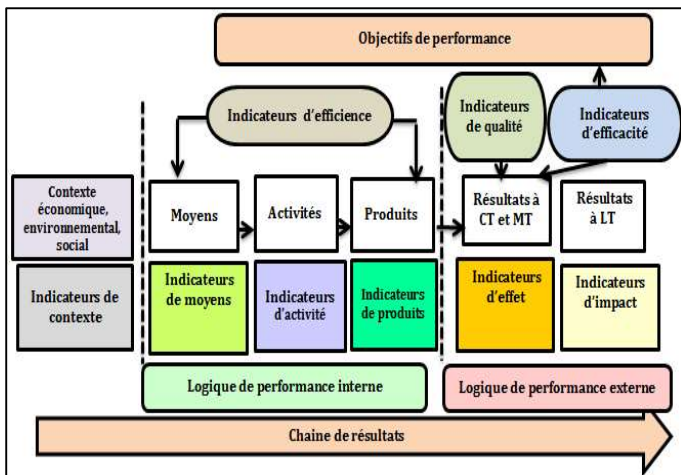


Fig-4 : Les indicateurs de la chaîne de résultats selon la LOLF (Guide de performance – MEF 2015, page 68)

Avec l’adoption d’une démarche de performance fondée sur une gestion axée sur les résultats, la LOLF vise l’amélioration de la qualité des informations relatives aux politiques publiques (Carassus & Favoreu, 2005). Ainsi, l’introduction des concepts d’objectifs et résultats, s’est accompagnée de la mise en œuvre des pratiques et outils de responsabilisation des acteurs. Les structures de l’État sont tenues de préparer des projets de performance (PdP) où sont détaillés les objectifs de performance étayés des indicateurs de mesure qui leur sont associés. L’utilité des PdP est de faire apparaître, pour chaque programme, les écarts avec les prévisions dans une perspective triennale glissante (Guide de la performance, MEF 2015). Les projets de performance constituent de véritables outils de responsabilisation, car chaque ministère donne une vision qui engage ses responsables de programme. Par ailleurs, l’élaboration des PdP prévoit des pratiques fondées sur un dialogue de gestion de chaque ministère d’une part, et les représentants de la direction des affaires financières. Ainsi, un comité de pilotage est prévu pour piloter la réforme en interne de chaque ministère, contribuer à la mise en œuvre des programmes, et proposer les objectifs et les indicateurs pertinents (Fig-5).

Tableau - 1 : Extrait du programme de performance du ministère de l’économie, des finances et de la réforme de l’administration - Économie et finances- Projet de loi des finances 2020

| Programmes | Objectifs | Indicateurs | Sous-indicateurs |
|---|--|--|---|
| Code projet : 130 – Support et pilotage Responsable du Projet : Monsieur le secrétaire général | Obj 130-1 : Améliorer la formation | Ind 130.1.1: Taux d’accès à la formation | Ind 130.1.1.1: Taux d’accès des femmes à la formation |
| | | Ind 130.1.2: Effectif formé sur la budgétisation sensible au genre | |
| | Obj 130.2 : Améliorer la gestion bureautique | Ind 130.2.1: Ratio d’efficacités bureautique | |

De plus, la démarche de performance, au sens de la LOLF, fait obligation à chaque ministère de présenter, en appui de chaque loi de règlement, un rapport annuel de performance (RdP) rendant compte des résultats (Benzerafa Alilat & Gibert, 2015). Selon Huteau (2008), ce rapport annuel peut

être assimilé à un « reporting annuel dont l’objectif est de comparer les données prévisionnelles de la loi des finances initiales et les résultats atteints en loi de règlement ». D’autres procédures sont prévues par la LOLF pour améliorer le suivi des objectifs stratégiques et leur déclinaison en objectifs opérationnels dans le cadre des tableaux de bord, ainsi que des comptes rendus à tous les niveaux hiérarchiques. Ce pilotage opérationnel vise à fournir des analyses des activités et/ou processus, et de proposer des indicateurs pour en suivre la réalisation (Guide du dialogue de Gestion, MEF 2015). De plus, la LOLF expose des pratiques de déconcentration dans le cadre des contrats de performance qui constituent des supports de pilotage des politiques publiques inspirées des pratiques du New Public Management(Hood, 1995).

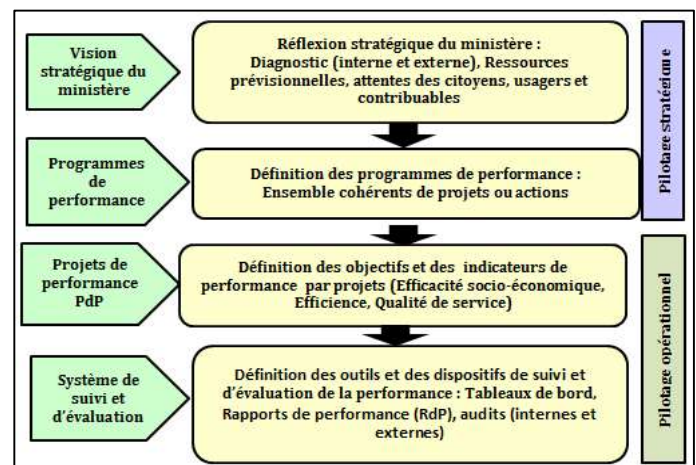


Fig-5 : Synthèse de la démarche de performance de type LOLF (Conception des auteurs)

Certes, la démarche de performance de type « LOLF » est originellement conçue pour les services de l’État. Dès lors, les enjeux de cette norme consistent à imprégner les administrations publiques d’une culture de gestion axée sur la performance. L’objectif étant de converger vers une logique d’efficacité dans l’utilisation des deniers publics, de satisfaction des besoins des usagers en termes de qualité des services, et d’impact socio-économique envers les citoyens. Toutefois, la question de la « transposabilité » de cette norme au niveau territorial s’impose en raison de son caractère global et harmonieux.

En France par exemple, nombreuses sont les études qui se sont penchées sur l’analyse de la démarche de performance menée au niveau local en mobilisant des grilles de lecture de la LOLF (Maurel et al., 2011a). Pour d’autres auteurs, les collectivités territoriales ne cherchent pas seulement à transposer des standards nationaux, mais elles développent et explorent des solutions et pratiques adaptées à leurs contextes (Dupuis & Guenoun, 2012). L’examen de cette problématique devrait être appréhendé avec prudence tout en tenant compte des similitudes ou cohérences qui pourraient exister entre la sphère locale et le niveau national, ainsi que les spécificités qui caractérisent la politique publique territoriale. Il serait donc judicieux d’examiner le cadre institutionnel dans lequel se déroule l’action publique territoriale.

2.2 La loi organique relative aux communes : les signes d’une LOLF locale

La loi organique relative aux communes (Loi 113-14) ainsi que les décrets d'application y afférents, instituent les soubassements institutionnels d'une nouvelle démarche de gestion axée sur les résultats au sein des communes. Cette réforme pose les piliers d'une nouvelle gestion financière et budgétaire rénovée des collectivités territoriales (Lazrak, 2017). Il s'agit d'une culture managériale inspirée du secteur privé basée sur une démarche qui fait apparaître des pratiques de gestion proches de celles prévues par la LOLF, notamment au niveau de la procédure budgétaire, et l'instauration de la transparence de la gestion budgétaire. La définition d'un plan stratégique traduisant la politique à mettre en œuvre en matière de développement local, suppose au préalable la réalisation d'un diagnostic qui met en évidence les besoins et potentialités de la commune¹. Ce diagnostic, qui fixe les priorités de la collectivité en matière de services et d'équipement, doit déboucher sur l'identification des projets et actions prioritaires, en tenant compte des moyens financiers disponibles, et ceux qu'elle peut mobiliser (Fig-6). La culture de planification fait aujourd'hui la pierre angulaire du processus budgétaire local fondé sur une gestion axée sur les objectifs. Cette planification stratégique en amont représente une plateforme de la programmation communale qui s'inscrit dans une perspective triennale glissante. Ainsi, au niveau de la loi organique relative aux communes (Loi 113-14), la notion de programme renvoie à la même définition évoquée par la LOLF. Au sens de cette loi, un programme renvoie à « un ensemble cohérent de projets ou d'actions, auquel sont associés des objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés qui feront l'objet d'une évaluation en vue de s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations² ». En ce sens, pour chaque programme, la commune doit préciser une durée de réalisation, une estimation des crédits, ainsi qu'une présentation détaillée des partenaires et du responsable de réalisation. De plus, ce programme de performance devrait tenir compte, lors de son élaboration, des critères en termes de priorités et spécificités de la commune, la cohérence et la convergence avec les orientations stratégiques régionales et provinciales, l'intégration de la dimension environnementale, et la satisfaction des citoyens en matière des services de proximité. Cette définition dévoile les dimensions de la performance publique qui s'exprime en termes d'objectifs d'intérêt général (Efficacité socio-économique), de qualité des services fournis aux usagers, et d'efficacité mesurée par le respect des ressources financières disponibles ou mobilisables (Huteau, 2008). Par ailleurs, le plan d'action communal doit mettre en évidence un système de suivi des projets et programmes où sont détaillés les objectifs escomptés et les indicateurs de performance qui leur sont associés³, ainsi qu'un rapport d'évaluation qui rend compte des taux de réalisation des différents projets et actions. Ce rapport doit également mettre la lumière sur la mesure des indicateurs de performance figurant dans le système de suivi, ainsi qu'une évaluation des moyens financiers alloués

aux différents projets, mais également les contraintes pouvant entraver leur état d'avancement, et les solutions éventuelles⁴. Cette nouveauté représente une avancée notable dans la consécration d'une gestion axée sur les résultats au sein des CT, et devant renforcer la transparence et la responsabilisation des acteurs territoriaux, engagés désormais sur leurs résultats.

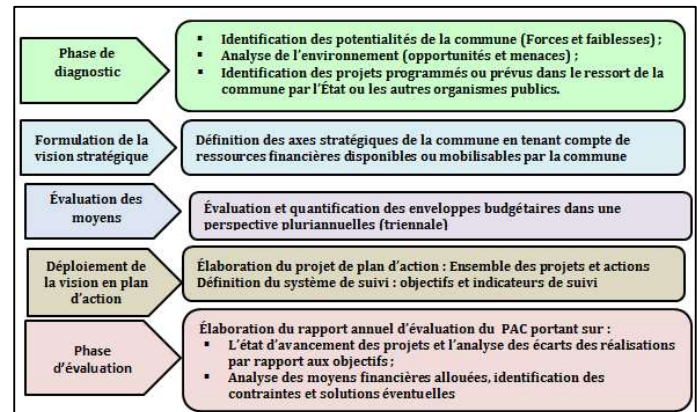


Fig-6: Architecture de la présentation du plan d'action communal⁵

L'une des dispositions majeures également de la loi 113-14, réside dans le passage d'une nomenclature budgétaire par « nature » à une présentation matricielle ou croisée (Fig-7). Désormais, le budget des collectivités territoriales est doté d'une double classification, par nature et par fonction (Bellaouri Koutbi, 2017). En effet, la nouvelle codification budgétaire des rubriques renvoie à une double identification des dépenses publiques. Une présentation « fonctionnelle » en termes de chapitres et une identification par « nature » déclinée en articles, paragraphes et lignes budgétaires (Bellaouri Koutbi, 2017). Dans cette optique, les dépenses du budget de la commune sont présentées par chapitre dans des articles subdivisés en programmes et projets ou actions, ce qui est susceptible d'ancrer au sein des collectivités territoriales une gestion axée sur les résultats. (Bouanane, 2017)

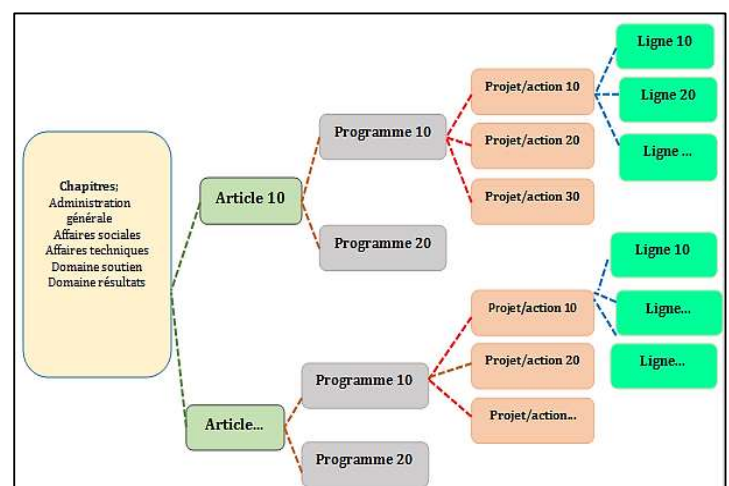


Fig-7: La nouvelle nomenclature croisée du budget des CT⁶

¹ Article 6, Décret n° 2.16.301 du 29 Juin 2016 fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune.

² Article 158 de la loi 113-14

³ Article 15, Décret n° 2.16.301 du 29 Juin 2016 fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune.

⁴ Article 14, Décret n° 2.16.301 du 29 Juin 2016 fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune.

⁵ Conception des auteurs en référence aux articles 6 et 14 du décret 2.16.301 du 29 Juin 2016 fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune.

⁶ Conception des auteurs en référence à l'article 157 de la loi 113-14

Cette nouvelle nomenclature renforce le principe de l'autorisation budgétaire, et représente l'avantage d'être adaptée aux dispositions de la LOLF. En effet, cet aspect croisé est susceptible de faciliter le contrôle interne, la lisibilité des budgets, mais aussi d'affiner les informations produites, ce qui permet *in fine* un meilleur suivi politico-administratif des politiques publiques (Amrani et al., 2021). Le vote par nature est garant de l'homothétie entre budget et comptes, et offre une meilleure description du patrimoine de la collectivité, dans une logique d'homogénéité et de normalisation. Toutefois, la présentation par nature de dépenses n'offre pas une vision claire sur le suivi des politiques publiques. Ainsi, la présentation fonctionnelle permet une meilleure élaboration et un suivi de la politique locale et des objectifs poursuivis en tenant compte des secteurs d'activité et des fonctions économiques. Il s'agit d'une nomenclature moderne qui offre aux élus une information utile à leur prise de décision. Cette nouvelle approche de présentation budgétaire des collectivités territoriales renvoie à une nouvelle approche de type LOLF en mettant en évidence les fondements d'une gestion par les performances. De plus, on souligne l'existence explicite dans les lois organiques et implicite dans les décrets d'application de certains concepts importants à savoir la globalisation des crédits et la fongibilité et la fongibilité asymétrique dans le domaine de la gestion budgétaire locale (Lazrak, 2017).

Parallèlement à cette souplesse de gestion introduite par ces nouvelles dispositions, la loi organique relative aux communes a imposé certaines conditions visant le renforcement du contrôle interne au sein des CT (Benkada & Belouchi, 2018) à travers l'instauration d'un lien entre « Performance budgétaire » et nécessité d'évaluation et de reddition des comptes (Bouanane, 2017). Dans ce cadre, la commune doit, sous la supervision du président de son conseil, procéder à l'évaluation de son action, mettre en place le contrôle interne, et recourir à l'audit et présenter le bilan de sa gestion dans un rapport qui fera l'objet d'un examen et d'une évaluation dans l'ordre du jour du conseil communal⁷. Néanmoins, le législateur n'a pas précisé les modalités desdits rapports, ni leurs finalités ou leur contenu, ce qui pose avec acuité la question relative à la consécration de la responsabilisation des gestionnaires locaux en matière de la programmation budgétaire.

Une approche militante pour une démarche de performance généralisée et uniforme pourrait être séduisante (Gaillard, 2016), toutefois, elle devrait prendre en considération un ensemble de facteurs qui pourraient relativiser, voire contrarier la « transposabilité » d'un système conçu pour les administrations de l'État au niveau des collectivités territoriales, où ces organisations ne cessent de mettre en place et d'adapter leurs propres démarches et pratiques de gestion axées sur la performance. La diffusion des fondements et principes de la LOLF à l'échelle des collectivités territoriales fait aujourd'hui un sujet de débat et questionne l'utilité de la mise en place d'une démarche normalisée qui pourrait converger vers une uniformité de droit et des pratiques (Gaillard, 2016). L'idée de faire imposer une démarche homogène issue de la norme « LOLFique » risque de se heurter à un principe de réalité qui pourrait rendre son application complexe et difficilement opérationnelle, en raison de la complexité et du particularisme caractérisant le monde des CT. Une

analyse des pratiques menées à l'échelle locale au vu des principes et enseignements de la norme LOLF permet de mettre l'accent sur le degré d'influence de la démarche LOLF sur les modalités et outils mobilisés par les collectivités territoriales dans leur gestion de la chose publique.

Certes, la démarche de performance LOLF se caractérise par son aspect séduisant et offre aux décideurs publics une panoplie d'outils et d'instruments d'une véritable gestion orientée vers la performance. Les apports de la LOLF résident dans la consécration des principes de la nouvelle gestion publique au sein des établissements publics en termes d'efficacité de gestion, de transparence et de reddition des comptes, notamment dans un contexte de resserrement des ressources financières et de contestation de la légitimité de l'action publique. L'esprit de la LOLF, comme nous l'avons vu tout au long de cette première partie de ce travail, est de faire converger les services publics vers une nouvelle gestion où le budget obéira à une présentation sous forme de missions, programmes et projets ou actions traduisant la stratégie de chaque ministère. La LOLF prévoit la mise en place des outils d'évaluation et de contrôle dans la mesure où les acteurs sont engagés désormais sur des objectifs à atteindre à travers les projets annuels de performance (PdP), et dont l'évaluation fera l'objet d'une présentation sous forme de rapports annuels de performance (RdP). L'adoption de la LOLF illustre la migration d'un mode de gestion plus juridique, centré davantage sur les moyens, vers une nouvelle logique de gestion plutôt managériale orientée vers la performance et l'efficacité de gestion. Même si le texte original de la LOLF ne prévoit pas l'extension de sa démarche au niveau de la sphère des CT, toutefois, l'entrée en vigueur des nouvelles lois organiques relatives aux CT donne les signes d'une éminente LOLF locale. En effet, même si les CT jouissent encore d'un champ libre en matière d'autonomie de gestion et de décision, ces organisations se trouvent dans les premières lignes face aux défis de la nouvelle gouvernance publique.

⁷ Article 272 de la loi 113-14

3 LA PERFORMANCE D'UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE : UNE VUE SOUS L'ANGLE DE LA LOLF

3.1 Une méthodologie de recherche exploratoire et qualitative

Dans le cadre de cet article, nous allons nous focaliser sur la place de la performance dans les démarches de la gestion publique locale et non pas sur le processus de leur mise en œuvre au sein d'une collectivité territoriale urbaine marocaine. Dès lors, notre objectif est d'appréhender l'objet étudié afin de savoir de quoi il se compose, et non pas à mettre en évidence son comportement dans le temps (Thiétart, 2007). Il s'agit donc d'une recherche visant la description du contenu de la démarche de performance menée au sein d'une commune urbaine, afin d'améliorer la compréhension du contenu de cette démarche, et d'en surmonter la complexité (Thiétart, 2007). Le choix d'une seule strate institutionnelle nous permettra de mieux comparer le contenu et la méthodologie poursuivie par cette commune dans la conduite de la chose locale par rapport à la démarche de performance de type LOLF. Dans ce cadre, nous allons opter pour méthodologie de recherche exploratoire afin de mettre l'accent sur les composantes des démarches de performance (DP) territoriales au sein d'une commune urbaine par rapport à la démarche préconisée par la LOLF. Le choix de la voie de l'exploration présente l'avantage de fournir au chercheur la possibilité d'avoir des résultats novateurs et/ou de créer de nouvelles articulations théoriques (Thiétart, 2007).

Afin de répondre à notre problématique de départ, nous avons eu recours principalement à des données factuelles (Données internes), en particulier, des plans d'actions communaux, des états budgétaires, ainsi que des rapports annuels de performance publiés par une collectivité sur son portail officiel. Le choix de ce type de données s'explique par le souci qu'elles génèrent des informations dont les acteurs ne s'expriment pas en face à face, et représentent ainsi un support excellent pour se familiariser avec un terrain aussi complexe et ambigu que celui des CT.

Par ailleurs, notre choix a porté sur la méthode des cas unique. Cette méthode s'avère la plus appropriée pour mener à bien des études qualitatives permettant de « réfléchir sur le rapport particulier qu'on peut y établir entre le modèle conceptuel retenu ou développé et le terrain exploré » (Prévost & Roy, 2015). Elle constitue « une stratégie de recherche privilégiée pour étudier un phénomène peu connu ou particulièrement complexe, découvrir de nouvelles significations, peaufiner une conceptualisation novatrice ou encore transférer des conceptualisations d'un contexte théorique ou pratique à un autre » (Prévost & Roy, 2015).

Pour mener à bien notre étude comparative des démarches de performance locale en comparaison avec la démarche de performance de type LOLF, nous allons recourir à une grille de lecture qui s'inspire des travaux de (Maurel et al., 2011). Cette grille met en évidence les démarches de performance adoptées par une commune urbaine choisie théoriquement. Les critères d'analyse et les thèmes sous-jacents sont représentés dans le tableau ci-dessous (Tableau-2).

Tableau 2 : Éléments de caractérisation de la DP des CT par rapport à la LOLF (Maurel et al, 2011)

| Instruments et méthodologie de mise en œuvre | Objectifs, concepts mesurés, types d'indicateurs retenus | Outils de suivi et d'évaluation de la performance |
|---|---|--|
| Outils de diagnostic ; Modalités de présentation de la démarche de performance. | Concepts mesurés : Efficacité, Efficience, Pertinence, Qualité de Service, Impact socio-économique. Types d'indicateurs : financiers, indicateurs de pertinence, indicateurs de contexte, indicateurs de pilotage de l'action. | Outils de suivi et de pilotage : Tableaux de bord, Budgets, commissions de pilotage... Dispositifs d'évaluation : rapports annuels de performance, reporting... |

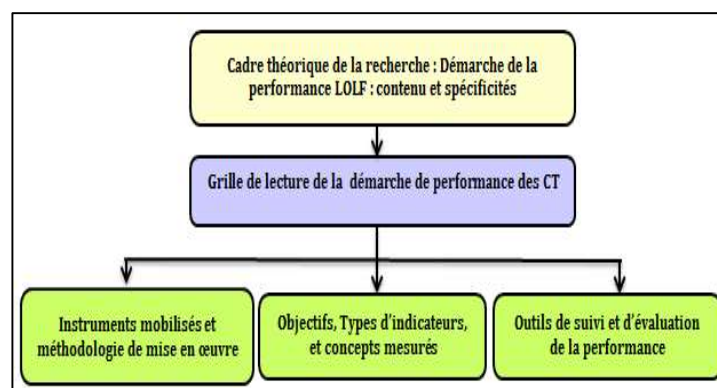


Fig-8 : Design de l'étude

3.2 Présentation de la commune de A

La commune de A est le centre d'une agglomération de neuf communes d'une population totale qui s'élève à 1 038 752 selon le recensement général des habitants de 2014. La ville connaît depuis plusieurs décennies un essor urbain considérable grâce à une dynamique qui repose sur le potentiel et les capacités naturelles dont jouit la ville. Le tourisme, la pêche maritime, l'industrie agro-alimentaire et les services représentent les secteurs piliers de ce développement économique qui fait de la ville de A un pôle majeur du tissu urbain et économique du Maroc. Globalement, durant la période 2015-2020, les principaux indicateurs financiers de la commune de A témoignent d'un état d'une bonne santé financière ainsi qu'une gestion budgétaire efficace, et ce en dépit du besoin sensible en matière des ressources humaines. Les états financiers de la commune dégagent une augmentation des recettes de fonctionnement de 12% durant ladite période. Toutefois, les dépenses de fonctionnement ont évolué suivant un rythme plus rapide en enregistrant une hausse de 28%. Dans ce cadre, la commune a enregistré en 2020 un excédent du budget de fonctionnement qui s'élève à 120 millions de Dirham, soit une baisse de 28% par rapport à 2015. (Fig-9).

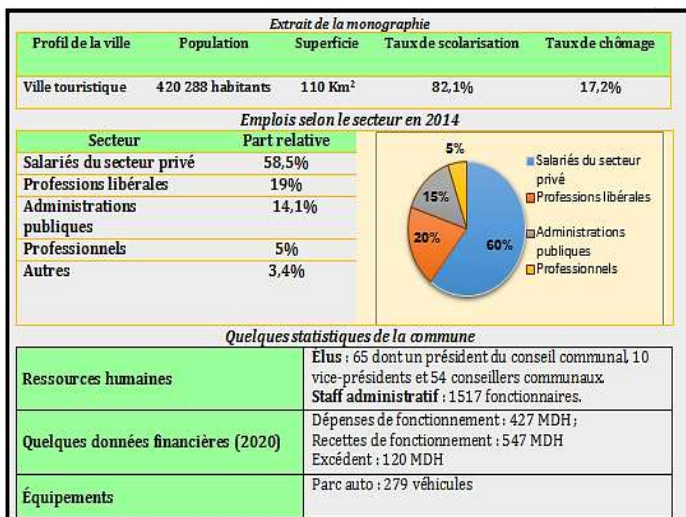


Fig-9 : Quelques chiffres clés de la commune de A⁸

3.3 Éléments de caractérisation de la démarche de performance de la commune de A

3.3.1 Instruments et méthodologie de mise en œuvre de la DP

La lecture du plan d'action communale de la collectivité, objet de notre étude, montre que les outils mobilisés et la méthode poursuivie dans la démarche de performance s'inspirent relativement des principes de la démarche de performance de type LOLF. En effet, l'élaboration de la vision stratégique de la commune s'appuie en amont sur une phase de diagnostic stratégique dont l'objectif est l'identification des forces et faiblesses de la commune ainsi que les opportunités et menaces pouvant influencer les choix stratégiques. Par ailleurs, l'identification des choix stratégiques se définit

en cohérence avec les programmes gouvernementaux en matière de politiques générales, tout en tenant compte des ressources financières disponibles et celles que la commune pourrait mobiliser dans le cadre de la coopération. La vision stratégique de la commune se décline en un ensemble de programmes cohérents, lesquels sont divisés en projets ou actions. Toutefois, l'une des spécificités de la DP territoriale par rapport à la LOLF est la prise en compte de la dimension territoriale dans la formulation de la vision stratégique de la commune. Au niveau de la commune de A, une approche participative est retenue à travers le recours à des mécanismes de dialogue et de participation des citoyens dans l'élaboration du plan d'action communal. La phase de diagnostic vise le recueil et l'analyse des données permettant de déterminer les besoins de la commune, appréhender le contexte économique, culturel, social, écologique, et in fine faciliter la fixation des priorités et les scénarios d'intervention de la commune. L'élaboration du diagnostic stratégique territorial fait recours à des outils tels que l'organisation des ateliers participatifs de proximité dont l'objectif est de faire adhérer les citoyens dans la formulation des priorités et des attentes de la population en matière de développement local.

Les politiques publiques au niveau de la commune de A sont présentées selon une approche très proche de celle qui existe au niveau de la LOLF (Fig-10). En effet, la vision de la commune est déclinée en un ensemble d'objectifs stratégiques, lesquels sont détaillés en sous-objectifs spécifiques qui, à leur tour, sont divisés en actions ou projets.

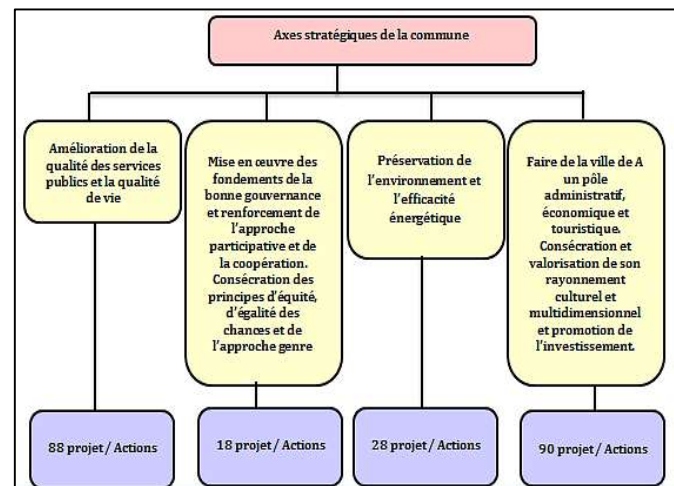


Fig-10 : La déclinaison des axes stratégiques de la commune de A

Il existe au niveau de la commune de A des fiches de programmes de performance où sont présentés des projets/Actions sous forme de tableau étayés d'objectifs spécifiques et de coûts par projet ou même par action. Cette présentation est largement proche de celle que suggère la DP de type LOLF (Tableau-3).

⁸ Plan d'action communale (PAC) de la commune de A, 2017-2022 et Budget de la commune de A (2020)

Tableau-3 : Extrait de quatre projets relevant du plan communal de la commune de A (2017-2022)

| Domaine | Code projet | Localisation | Projet ou action | Objectif | Coûts prévisionnel |
|---|-------------|----------------------|--|--------------------------------------|--------------------|
| Sport | 4-1 | Projets transversaux | Maintenance du matériel sportif et des espaces de loisirs. | Améliorer la qualité du matériel | 8 000 000 DH |
| | 4-2 | Quartier X | Création d'un espace sportif. | Renforcer les espaces sportifs | 2 500 000 DH |
| Domaine de l'éclairage public et de l'électricité | 6-17 | Quartier X | Travaux d'éclairage public | Généralisation de l'éclairage public | 400 000 DH |
| | 6-18 | Quartier Y | Travaux d'éclairage public | Généralisation de l'éclairage public | 4 000 000 DH |

3.3.2 Objectifs, concepts mesurés et types d'indicateurs retenus

En se référant aux documents officiels publiés par la commune de A (Plan d'action communal et le rapport annuel d'évaluation), on constate que cette dernière se fixe comme objectif de sa démarche de performance la maîtrise et la préservation de son équilibre budgétaire. « (...) c'est ce que nous pousse à dire des choses dans un domaine qui est la pierre angulaire de tous les projets, à savoir l'aspect financier. Dans la lecture analytique des finances de notre commune qui sera incluse dans le programme d'action communal, vous découvriez que cette finance est saine (...). Nous ne vivons pas en déficit comme beaucoup de collectivités. Cependant, notre commune ne peut dépasser, à ce jour, selon les estimations le montant de 200 millions de DH en excédent annuel avec prise en considération de la capacité de l'endettement⁹. ». Outre cette dimension financière, la démarche de performance de la commune de A intègre des notions telles que la qualité des services de proximité, l'intelligence territoriale et le développement durable. « (...) Notre commune a pris en charge des questions environnementales dans le traitement des déchets à travers des mesures visant l'amélioration de la qualité de ce service grâce à la signature des conventions de coopération aussi bien nationales qu'internationales dans les domaines de l'efficacité énergétique et la mesure des émissions gazeuses (...). Nous souhaitons que notre ville soit moderne et intelligente (...). L'une des exigences que nous partageons avec les citoyens est l'amélioration de la gouvernance et la qualité des services publics de proximité »

En comparaison avec la démarche de performance préconisée par la LOLF, on constate une diversité des objectifs pouvant être poursuivis dans les démarches de performance publiques territoriales (Maurel et al, 2011). En effet, la démarche de type LOLF renvoie traditionnellement à trois types d'objectifs : l'amélioration de la lisibilité des documents budgétaires, l'efficacité de l'utilisation des crédits à travers une définition des stratégies assorties en programmes et

actions bien définies, et la responsabilisation des acteurs sur leurs résultats. Ainsi, certaines notions ne sont pas renseignées au niveau de la DP LOLF telles que le développement durable et le territoire. Certes, les objectifs de performance font référence à différents acteurs, à savoir les citoyens, les contribuables et les usagers. Cependant, les indicateurs retenus restent largement inclus dans une logique financière en mesurant en particulier l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des crédits budgétaires et les délais de réalisation des projets ou actions. On déplore une absence des indicateurs socio-économiques mesurant le degré de satisfaction de la population ou même des indicateurs qui renseignent sur l'impact des politiques menées par la collectivité sur son territoire. Au sein de la commune de A, une logique centrée sur les moyens prévaut encore au détriment d'une approche intégrant la logique d'impact ou de résultats. En effet, au sein de la commune, objet de notre étude, la quasi-totalité des indicateurs mobilisés se rapportent au niveau de réalisation budgétaire en tentant de comparer les prévisions et résultats par projet ou action d'un côté, et par mission ou programme de l'autre côté.

3.3.3 Outils de suivi et d'évaluation de la performance

Au sein de la commune de A les politiques publiques sont présentées et déclinées selon une démarche proche de la logique LOLF. Il existe au niveau de la commune de A un service de contrôle de gestion qui se charge de la préparation de quatre rapports trimestriels de suivi de l'exécution du plan d'action communal sur la base des informations qui remonte des différents services de la commune (**Tableau 4**). Un rapport annuel se présente également comme un reporting qui rend compte de manière détaillée sur l'état d'avancement des projets ou actions. Il synthétise les méthodes retenues dans le calcul des indicateurs de performance, les contraintes éventuelles et les solutions envisageables.

Tableau 4: Maquette du tableau de bord de suivi des projets

| | | Année de référence | | | Enveloppe budgétaire | Contraintes | Solutions |
|---|--------|--------------------|----------------|--|---|---|-----------|
| Code de projet | Projet | Objectif | Indicateur n°1 | Indicateur n°2 | | | |
| | | | | Taux d'avancement prévu au terme de l'année en cours | Taux d'avancement réel au terme de l'année en cours | Écart relatif entre le taux d'avancement réel et le taux d'avancement prévu | |
| Projets autonomes | | | | | | | |
| 1-1 | | | | | | | |
| 1-2 | | | | | | | |
| Projets réalisés dans le cadre de la coopération | | | | | | | |
| ... | | | | | | | |

La manière dont il est présenté ce reporting est très proche du rapport de performance (RdP) retenu au

⁹ Président de la commune de A, Plan d'action communal 2017-2022.

niveau de la LOLF. Cependant, on souligne l'absence de certaines pratiques telles que la responsabilisation des acteurs dans la démarche de performance à travers la mise en place des systèmes d'incitation. De même, les projets ou actions ne sont déclinés de façon détaillée au niveau des différents services de la commune. En effet, une déclinaison des objectifs dans les différents services est susceptible de renforcer la déconcentration et accroître la responsabilisation des acteurs dans l'atteinte des objectifs fixés.

Tableau 5 : Synthèse des éléments de caractérisation de la DP de la commune de A (Conception des auteurs)

| | |
|---|--|
| Instruments et méthodologie de mise en œuvre | <ul style="list-style-type: none"> Segmentation stratégique-opérationnelle des politiques publiques. Définition d'un plan d'action communal (PAC) dans une logique pluriannuelle où sont définis les programmes et le budget affecté ; <p>⇒ objectif affiché : maîtrise des coûts et des délais ; meilleur suivi des actions entreprises.</p> |
| Objectifs, concepts mesurés et types d'indicateurs retenus | <ul style="list-style-type: none"> Diversité des objectifs poursuivis (efficacité socio-économique, Qualité des services, efficacité de la gestion) ; Absence de la notion de chaîne de résultats, Indicateurs de performance de nature financière et physique (coûts et délais de réalisation des actions). Absence des indicateurs de qualité des services et d'efficacité socio-économique. |
| Outils de suivi et d'évaluation de la performance | <ul style="list-style-type: none"> Existence des fiches de suivi par projets ou par programme (Tableau de bord) ; Rédaction d'un rapport annuel (reporting) ; Implication des élus et de la sphère administrative (consensus politico-administratif) ; Type d'évaluation : financière, état d'avancement des actions, taux de réalisation et de consommation du budget. <p>⇒ objectif affiché : ajustement des politiques publiques aux spécificités et exigences du territoire, ainsi qu'une meilleure allocation des ressources financières.</p> |

3.4 La DP territoriale : mimétisme méthodologique et innovation instrumentale

La manière dont est présentée la démarche de performance au sein de la commune de A, renvoie à une débauche d'une démarche de gestion axée sur les résultats qui se formalise par une segmentation stratégique-opérationnelle des politiques publiques. En effet, les choix politiques de la commune de A sont définis, priorisés puis déclinés en programmes et projets ou actions selon une approche proche de la méthode LOLF. Ce système de planification stratégique est de nature à présenter les priorités de la commune selon une logique pluriannuelle qui s'étale sur six ans. De plus, le budget de la commune est présenté et structuré en « Stratégies-Programmes-Projets/Actions ». Cette manière de présenter les axes d'intervention de la

commune permet une meilleure maîtrise des coûts, ainsi qu'une adéquation des actions entreprises aux attentes des parties prenantes (Usagers, citoyens et contribuable). Au niveau de la commune de A, un plan d'action est présenté grâce à un travail mutuel de la sphère politique (Élus) et la sphère administrative (Direction générale, chefs de services). Le PAC expose les objectifs et les axes prioritaires de la commune, les indicateurs associés, ainsi que le budget prévisionnel par projet ou action. L'opérationnalisation des politiques publiques présentées au sein du PAC se fait par le recours à des fiches de projets ou actions qui présentent les finalités du projet, les indicateurs de coûts et de délais ce qui est susceptible de fournir une aide aux élus dans le pilotage des politiques publiques lors des sessions du conseil communal, et aux différentes directions et services dans leur mise en œuvre opérationnelle. Si le système de planification au sein de la commune de A est développé, les systèmes d'évaluation et de responsabilisation des acteurs demeurent partiels et peu formalisés en comparaison à la logique de performance de type LOLF. En effet, la DP « LOLFique » s'appuie sur une panoplie d'outils de suivi et de pilotage beaucoup plus développés grâce à un système d'indicateurs de performance couplé à des dispositifs de reporting et d'audit interne et externe. Au sein de la commune de A, les indicateurs mobilisés sont largement des indicateurs financiers et physiques (coûts et délais des projets ou actions). Toutefois, des indicateurs qui renseignent sur l'impact des politiques publiques sur les citoyens, à la qualité des services publics rendus aux usagers, restent encore peu développés. Certes, les finalités de la démarche de performance de la commune de A visent à la fois la maîtrise des dépenses publiques (logique d'efficacité économique) ainsi que l'amélioration de la qualité des services publics (logique usagers) ainsi que l'optimisation du niveau de vie de la population (logique d'efficacité socio-économique). Cependant, ces finalités restent difficilement évaluables vu l'absence des indicateurs relatifs à l'efficacité socio-économique et la qualité des services publics rendus. Au niveau stratégique, la démarche de performance s'appuie sur la production d'un rapport annuel d'évaluation (RA) où sont analysés les résultats obtenus en fonctions des objectifs fixés, des indicateurs de consommation du budget et de respect des délais de réalisation. Sur le plan opérationnel, les outils de suivi et de pilotage restent peu formalisés en comparaison à la DP de type LOLF.

4 CONCLUSIONS

La mise en place d'une démarche de performance normalisée ou unique au sein des collectivités territoriales pose aujourd'hui la problématique de l'utilité de la création d'une « LOLF locale » pouvant être considérée comme un cadre global ou générique susceptible d'être généralisée à l'échelle du territoire national au sein de toutes les collectivités territoriales, abstraction faite de leur niveau institutionnel. Certes, la démarche de performance de type LOLF pourrait séduire les acteurs locaux en raison de son aspect managérial et instrumental qui offre aux décideurs publics un éventail large de pratiques et d'outils dans un cadre cohérent et structuré pour la gestion de la performance publique territoriale. Toutefois, la question de la « transposabilité » de cette démarche reste une question de débat, même dans des pays plus avancés que le Maroc en matière de décentralisation tel que la France. Le transfert des pratiques de la LOLF au niveau territorial pourrait se heurter aux spécificités institutionnelle, organisationnelle et culturelle qui caractérisent la sphère locale par rapport au niveau central ou national.

À travers cette étude, nous avons montré que les pratiques de gestion d'une commune urbaine sont partiellement influencées par la démarche de performance LOLF. Sur le plan stratégique, la manière dont sont présentés les axes d'intervention de la commune s'inspirent de la présentation en termes de Stratégies-Programmes-Actions qui figurent au niveau de la LOLF. Les objectifs de performance demeurent plus variés et intègrent des notions spécifiques à la réalité territoriale, telles que le développement durable et l'intelligence territoriale. Une certaine convergence vers la philosophie de la LOLF figure au niveau des outils mobilisés en termes de rapports d'évaluation annuels et des tableaux de bord de suivi et de pilotage des actions. Sur le plan opérationnel, des divergences apparaissent au niveau de la mise en œuvre des démarches locales. Les indicateurs d'évaluation mobilisés s'inscrivent largement dans une logique d'efficacité de gestion financière, et n'intègrent que partiellement la mesure de la qualité des services rendus aux usagers ou l'impact des politiques publiques sur le territoire. L'implication des élus et les modalités d'implication des citoyens dans la formulation des choix politiques représentent également un trait saillant par rapport aux principes de la LOLF.

Durant cette étude nous avons eu recours à la méthode de cas unique dans une logique exploratoire afin d'interroger un phénomène contemporain dont les frontières sont encore floues (Guenoun, 2009). Certes, le choix de la méthode du cas unique présente l'avantage de faciliter l'imprégnation du chercheur dans la découverte des cas révélateurs, ou des champs d'expérimentation jusqu'alors inaccessibles à la recherche. Cependant, elle reste difficile de savoir si les résultats qui en découlent peuvent être généralisés. En effet, les résultats que nous avons obtenus ne peuvent être que limités dans le cadre du cas étudié. En conséquence, notre étude pourrait être remise en question à cause de la diversité des pratiques des

collectivités territoriales. Un prolongement s'avère nécessaire pour confirmer ou infirmer les résultats dans le cadre d'une étude quantitative mobilisant un échantillon de collectivités plus large. Un tel prolongement est de nature à permettre une approche plus pertinente des trajectoires communes et des axes de divergence dans les pratiques de gestion de la performance des collectivités territoriales. L'une des pistes prometteuses est le questionnement autour du degré d'influence des perceptions que pourraient avoir les acteurs locaux à l'égard de la performance publique locale, et l'impact de ces conceptions sur les pratiques et modalités de gestion de la performance dans les collectivités territoriales.

REFERENCES

Revue et journal

- Amirou, R. (2018). La nouvelle Loi Organique Relative à la Loi de Finances (LOF) et la gouvernance financière publique au Maroc : Une analyse critique. *Revue Marocaine d'Audit et de Développement*, 13.
- Amrani, N., Sadik, M., & Hemmi, M. (2021). Gouvernance des collectivités territoriales au Maroc : Une approche prospective à la lumière des expériences internationales. *Alternatives Managériales Economiques*, 3(1).
- Bellaouri Koutbi, F. (2017). La programmation budgétaire des collectivités territoriales : Vers une nouvelle culture managériale. *Trésorerie Générale du Royaume*, 12, 48.
- Benkada, A., & Belouchi, M. (2018). Le contrôle de gestion : Un enjeu de performance de l'action publique territoriale à la lumière de la régionalisation avancée. *Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit*, Numéro 6, 19.
- Benzerafa Alilat, M., & Gibert, P. (2015). Dynamique des indicateurs de reporting externe : Le cas des indicateurs des projets et rapport annuels de performance annexés aux lois de finances. *Revue française d'administration publique*, 155(3), 763.
- Bouanane, M. (2017). L'exécution du Budget selon la conception des lois organiques relatives aux Collectivités Territoriales. *Trésorerie Générale du Royaume*, 12, 48.
- Boyne, G. A. (2002). Concepts and Indicators of Local Authority Performance : An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales. *Public Money and Management*, 22(2), 17-24.
- Burlaud, A., & Gibert, P. (1984). L'analyse des coûts dans les organisations publiques : Le jeu et l'enjeu. *Politiques et management public*, 2(1), 93-117.
- Calmette, J.-F. (2006). La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : Un texte, un esprit, une pratique. *Revue française d'administration publique*, 2006/1(117), 43 à 55.
- Carassus, D., & Favoreu, C. (2005). *De la performance nationale à la performance locale : Étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales*. 15.
- Dupuis, J., & Guenoun, M. (2012). *Existe-t-il un modèle de pilotage de la performance publique locale en France ? Comparaison de trois systèmes de mesure et de pilotage de la performance*. 44.
- Guénoun, M., & Saléry, Y. (2009). La mesure de performance publique locale : Variations françaises et anglo-saxonnes. *Gestion et finances publiques*, 11, 9.
- Hood, C. (1995). Contemporary public management : A new global paradigm? *Public Policy and Administration*, 10(2), 104-117.
- Huault, I. (2009). Paul DiMaggio et Walter Powell. Des organisations en quête de légitimité. *Les Grands Auteurs en Management*, 11
- Hughes, M. (2005). Mesurer la performance des services publics: *Télescope*, 12(3), 14.
- Kuhlmann, S., Bogumil, J., & Grohs, S. (2008). Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments : Success or Failure of the "New Steering Model"? *Public Administration Review*, 68(5), 851-863.
- Lazrak, N. (2017). La gestion budgétaire et comptable des collectivités territoriales à la lumière des nouvelles lois organiques du 07 Juillet 2015. *Revue de la Trésorerie Générale du Royaume*, 12, 48.
- Maurel, C., Carassus, D., Favoreu, C., & Gardey, D. (2014). Characterization and definition of public performance : An application to local government authorities. *Gestion et Management Public*, 2(3), 23.
- Maurel, C., Carassus, D., & Gardey, D. (2011). Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : Mimétisme ou innovation ? *Politiques et management public*, 28(4), 417-442.
- Padovani, E., & Scorsone, E. (2009). La comparaison internationale de la performance des gouvernements locaux : Une mission impossible ? *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 75(2), 239.
- Talbot, C. (1999). Public Performance—Towards a new model? *Public Policy and Administration*, 14(3), 15-34.
- Turc, E., & Guenoun, M. (2009). Comparaisons intercommunales. *Gestion et Management Publics*, 7, 22.

Thèses

- Gaillard, B. (2016). *La performance de l'action publique territoriale : Étude sur l'appropriation des démarches de performance au niveau local*. Université de Bordeaux.
- Guenoun, M. (2009). *Le management de la performance publique locale. Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales*. Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III.

Ouvrages ou chapitres d'ouvrages :

- Huteau, S. (2008). *La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales* (Le Moniteur).
- Mazouz, B., & Leclerc, J. (2008). *La gestion intégrée par résultats : Concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique*. Presses de l'Université du Québec.
- Prévost, P., & Roy, M. (2015). *Les approches qualitatives en gestion*. Presses de l'Université de Montréal.
- Tahar, C. (2015). De nouvelles perspectives pour le contrôle de gestion communal. In *Le pilotage des services publics*. Presses universitaires de Rennes.
- Thiéart, A. (2007). *Methodes De Recherche en Management*. Dunod.

Documents officiels et lois :

Décret n° 2.16.301 du 29 Juin 2016 fixant la procédure d'élaboration du plan d'action de la commune.

Décret n°2-17-353 du 8 chaoual 1438 (3 Juillet 2017) fixant la nomenclature budgétaire de la commune;

Guide de performance, Ministère de l'économie et des finances, 2015

Guide du dialogue de gestion et du pilotage organisationnels, Ministère de l'économie et des finances, 2015

Loi organique relative à la loi des finances Dahir n°1-15-62 du 14 chaoual 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n°130-13 relative à la loi des finances

Loi organique relative aux communes Dahir n°1-15-85 du 20 ramadan 1436 (7 juillet 2015) portant promulgation de la loi organique n°113-14 relative aux communes