

## **La réforme budgétaire à la lumière du nouveau management public au Maroc : Quelles liaisons ?**

### **The budget reform in the light of the new public management: what links?**

**WAHBI Rayhana**

Doctorante

Ecole Nationale de Commerce et de Gestion

Université Ibn Tofail

Laboratoire de recherche en sciences de gestion des organisations

Maroc

[rayhana.wahbi@uit.ac.ma](mailto:rayhana.wahbi@uit.ac.ma)

**BENAZZOU Lotfi**

Enseignant chercheur

Ecole Nationale de Commerce et de Gestion

Université Ibn Tofail

Laboratoire de recherche en sciences de gestion des organisations

Maroc

[Benazzoulotfi@gmail.com](mailto:Benazzoulotfi@gmail.com)

**Date de soumission :** 02/09/2020

**Date d'acceptation :** 09/10/2020

**Pour citer cet article :**

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

## Résumé

Dans le cadre de sa réforme du processus budgétaire, le Maroc a adopté en juin 2015 la loi organique relative à la loi des finances (LOF). C'est dans ce contexte que l'approche de la réforme budgétaire a vu le jour en vue de renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action publique. La réforme budgétaire s'est basée sur la mise en place du budget-programme et l'établissement d'une programmation budgétaire triennale (PBT) glissante, actualisée chaque année. Elle est désormais axée sur les résultats et a pris en considération plusieurs termes de la gestion moderne. C'est dans ce cadre que nous tirons la liaison entre ladite réforme et le nouveau management public (NMP), qui constitue un nouveau paradigme apparu ces dernières années dans les entreprises publiques. Il vise à introduire plusieurs outils et concepts au secteur public afin de le dynamiser. Il existe plusieurs liaisons entre ces deux approches, à l'instar de la gestion par les résultats (GPR) et la reddition des comptes. Ces deux éléments constituent deux principales actions de la réforme budgétaire et du nouveau management public (NMP) et permettent une meilleure gestion ainsi que d'ancrer la culture de la performance au sein de l'organisation.

**Mots clés :** Réforme budgétaire ; LOF ; nouveau management public (NMP) ; gestion par les résultats (GPR) ; reddition des comptes

## Abstract

As part of its reform of the budget process, Morocco adopted in June 2015 the organic law relating to the finance law (OFL). In this context that the budget reform approach has emerged to strengthen the efficiency and consistency of public action. The budget reform was based on the establishment of the program budget and a triennial budget programming (TBP), updated each year. It is now results-oriented and has taken into consideration several terms of modern management. It is within this framework that we pull the link between the said reform and the new public management (NMP), which constitutes a new paradigm that has appeared in these recent years in public enterprises. It aims to introduce several tools and concepts to the public sector in order to boost it. There are several linkages between these two approaches, such as management by results approach and accountability. These two elements constitute two main actions of the budget reform and the new public management (NPM) and allow better management as well as anchor the culture of performance within the organization.

**Keywords:** Budget reform; LOF; newpublic management; management by results approach; accountability

## Introduction

La nouvelle loi organique relative à la loi de finances (LOF) a institué de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat, à l'instar du renforcement de la performance de la gestion publique. Dans ce sens, la nouvelle réforme budgétaire au Maroc est venue dans un cadre de gestion moderne de l'action publique, de bonne gouvernance et de reddition des comptes. En parallèle, le nouveau management public a fait de la performance une occupation primordiale, dans le but d'adopter une activité humaine et sociale visant à stimuler les comportements, animer les groupes, développer les structures organisationnelles et conduire les activités d'une organisation en vue d'atteindre les objectifs souhaités.

D'après ce que nous avons constaté, les deux champs de la nouvelle réforme budgétaire ainsi que du nouveau management public ont comme point commun la performance. L'objectif ainsi de notre recherche est d'étudier les convergences entre ces deux concepts. D'une autre façon, cela soulève la question suivante : *Quels sont les éléments de liaison entre la nouvelle réforme budgétaire et le nouveau management public ?*

La réponse à notre question de recherche se fait en trois étapes : Dans une première partie, nous allons étudier le nouveau management public (NMP), en tant que nouvelle doctrine, sa définition, ses actions, ses caractéristiques et ses composantes. Dans une deuxième partie, nous allons étudier la nouvelle réforme budgétaire en tant que nouvelle réforme adoptée au Maroc ces dernières années dans le cadre de la nouvelle LOF et comme troisième partie, nous allons montrer la liaison qui existe entre les deux concepts.

### 1. Cadre théorique et conceptuel

Ce travail de recherche va nous permettre de mettre la liaison entre la nouvelle réforme budgétaire et le nouveau management public, dans la mesure où cette nouvelle réforme constitue une de ces formes de gestion moderne du budget de l'état. L'objectif est de promouvoir une culture de résultat et de consacrer les nouveaux principes constitutionnels qui encadrent les finances publiques, notamment l'équilibre budgétaire, la bonne gouvernance et la reddition des comptes.

#### 1.1. Le nouveau management public

##### 1.1.1 Aperçu sur le nouveau management public

Le management en général consiste en l'ensemble des pratiques permettant la bonne manipulation des ressources et l'animation des groupes pour l'atteinte des objectifs fixés. Ces pratiques se sont associées à la performance qui fait de la gestion moderne comme activité humaine et sociale visant à stimuler les comportements, animer des groupes, développer les

structures organisationnelles et à conduire les activités d'une organisation en vue d'atteindre les objectifs souhaités. Le management du secteur public a connu une évolution importante et de grandes réformes structurantes qui ont fait émerger un nouveau paradigme managérial public sous le nom du **New Public Management (NPM)**. Ce paradigme a fait introduire plusieurs concepts et outils au secteur public qui était peu familier, à l'instar de tableaux de bord et des indicateurs de performance, des centres de responsabilité ou encore des objectifs de résultat.

Les crises financières sont souvent apparues comme les principaux facteurs déclenchant le nouveau management public. En effet, ce dernier a pour origine des pressions tant internes qu'externes au secteur public, pressions qui se complètent et se renforcent plus ou moins selon les configurations. D'un point de vue théorique, le NPM est un concept qui puise ses fondements dans de nombreux courants de pensée (courant néoclassique, théorie des organisations, théorie de l'agence, théorie des droits de propriété, etc.) et qui par bien des aspects, rejoint l'idéologie du **Public Choice** reposant sur l'individualisme méthodologique (c'est-à-dire sur l'idée selon laquelle les intérêts d'une organisation publique doivent avant tout être analysés au travers des individus qui la compose et des stratégies qui leurs sont associées).

### 1.1.2 Définition du nouveau management public

Le comité du management public de l'OCDE (PUMA), qui a eu une influence importante dans la diffusion du NPM (**Sahlin-Andersson, 2000, 2001**) définit le nouveau management public comme suit : « *Un nouveau paradigme qui a émergé, visant à diffuser une culture de performance dans un secteur public moins centralisé.*

L'idée principale du NPM est que les méthodes de management du secteur privé, supérieures à celles du secteur public, peuvent lui être transposées. Il était donc nécessaire de faire appel aux différents outils et processus de management qui ont fait preuve dans le secteur privé. C'est dans ce sens que le nouveau management public représente une issue afin d'instaurer un état d'entreprise au sein des administrations publiques. Le secteur public est jugé inefficace, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement (effet Léviathan), non innovant et ayant une hiérarchie trop centralisée.

Dès lors, pour le perfectionner il est nécessaire d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires pour leur permettre de mieux répondre, au moindre coût, aux attentes des citoyens. Ces derniers sont désormais assimilés à des clients (logique consumériste) tandis que les administrateurs deviennent de véritables managers. Cette conception du secteur public

– et plus particulièrement de l’administration, reposant sur les 3 E « Économie, Efficacité, Efficience » (Urio, 1998) – est à l’opposé de celle de Weber pour lequel la « bureaucratie », véritable idéal type, est la condition même de l’efficacité par sa dimension rationaliste.

Le tableau suivant indique, dans les grandes lignes, les principales différences entre une administration de type wébérienne et une administration basée sur le NMP.

**Tableau n°1 : Comparaison des administrations de types wébérienne et NMP**

	Administration wébérienne	Administration NMP
Objectifs	Respecter les règles et les Procédures	Atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	Centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	Décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/ administrateurs	Confus	Clair
Exécution des tâches	Division, parcellisations, spécialisation	Autonomie
Recrutement	Concours	Contrats
Promotion	Avancement à l’ancienneté, pas de favoritisme	Avancement au mérite, à la responsabilité et à la Performance
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Type de budget	Axé sur les moyens	Axé sur les objectifs/ résultats

**Source : Aziz Hantem (2019). *L’introduction d’une comptabilité d’exercice au sein des centres hospitaliers universitaires au Maroc : caractéristiques et analyse des facteurs d’adoption et de succès*. FSJES-Ain Chock, Université Hassan II-Casablanca. Maroc.**

À la lecture de ce tableau, la bureaucratie wébérienne semble manquer de souplesse dans l’environnement actuel mêlant mondialisation des échanges, globalisation financière, intégration spatiale et mutation technologique. Le risque que le respect des règles impersonnelles prenne l’ascendant sur l’accomplissement des missions de l’administration n’est pas inexistant (Merton, 1957). À l’opposée, la conception décentralisée issue du NMP permet aux structures de gagner en autonomie, en flexibilité et en réactivité. Le partage des responsabilités gagne également en clarté.

En effet, dans un schéma wébérien, les fonctions politique et administrative apparaissent le plus souvent interdépendantes (la décision du politicien ne peut être prise sans les capacités d'expertise des fonctionnaires). Ce schéma n'est pas forcément négatif et problématique selon les cas, toutefois le passage à un modèle d'administration basé sur le NMP autorise une meilleure séparation des deux domaines. Les pouvoirs publics fixent les objectifs alors que les fonctionnaires et les agences, doivent les atteindre.

#### ➤ **Caractéristiques du NMP**

Le NMP se caractérise par :

- Une attention centrée sur les résultats, considérés en termes d'efficacité, d'efficacités et de qualité de service.
- Le remplacement des structures traditionnelles, hautement hiérarchiques et centralisées, par des systèmes de gouvernance décentralisés, où les choix budgétaires et relatifs aux services rendus sont pris au plus près des bénéficiaires, et laissant aux clients et aux autres parties prenantes un droit de regard.
- La liberté d'envisager des alternatives à la gestion directe des services publics et des systèmes de gestion permettant d'améliorer le rapport coût-efficacité des politiques menées.
- Une attention plus soutenue sur l'efficacité des services gérés en régie publique, impliquant la mise en place d'objectifs de productivité et la mise en place de dispositifs mettant les organisations publiques en situation de compétition.
- Le renforcement des capacités stratégiques du gouvernement central pour guider les évolutions de l'Etat et lui permettre de répondre -systématiquement, rapidement et au moindre coût- aux changements exogènes et enjeux divers » (**Mathiasen, 1996**).

**Tableau n°2 : Les différentes actions s'inscrivant dans le champ du NMP**

Fonction stratégique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestion par les résultats</li> <li>• Mise en place d'une planification stratégique</li> <li>• Privatisation d'entreprises publiques, externalisation (faire- faire)</li> <li>• Mise en place de partenariats public/ privé</li> <li>• Séparation des fonctions politique (conception) et administrative (mise en œuvre)</li> <li>• Déconcentration et/ou décentralisation</li> <li>• Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en interne (l'intranet permet de décloisonner les services)</li> <li>• Généralisation de l'évaluation (culture de la performance)</li> <li>• Simplification des formalités administratives</li> </ul>
Fonction finance	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduction des déficits</li> <li>• Budgétisation par programme</li> <li>• Plus grande transparence de la comptabilité (par exemple par La mise en place d'une comptabilité analytique pour comparer les résultats aux prévisions)</li> </ul>
Fonction marketing	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement du marketing public (consultations, enquêtes, Sondages, observatoires, etc.)</li> <li>• Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en externe (pour une meilleure communication)</li> </ul>
Fonction ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réduction des effectifs</li> <li>• Responsabilisation et motivation des fonctionnaires (individualisation des rémunérations, primes au rendement, etc.)</li> <li>• Développement de la participation</li> </ul>

**Source : D'après Laufer et Burlaud, 1980 ; Hood, 1991 ; Pollitt et Bouckaert, 2000 ; Gruening, 2001.**

Comme nous l'indique ce tableau, le NMP est transdisciplinaire, touchant à la fois les fonctions stratégique, finance, marketing et ressources humaines. Le NMP pousse l'État à s'interroger sur son rôle et ses missions, celles qu'il doit assurer, celles qu'il peut déléguer ou confier à des agences ou des entreprises privées et celles qu'il peut organiser en partenariat avec le secteur privé. Selon **Braun (2001, p.7)**, « la quasi-totalité des exemples étrangers montre l'existence d'une nette corrélation entre la réduction du format et des missions de l'État et une réforme de celui-ci susceptible d'obtenir quelque succès significatif ».

### 1.1.3 Composantes du nouveau management public

Chacune des sept composantes identifiées est présentée en trois dimensions :

1) Contenu doctrinal : le discours normatif et officiel du NMP, ce qu'il faut faire ;

2) Signification/implication : quels dispositifs concrets ou cognitifs à mettre en œuvre pour y arriver,

3) Justification : pourquoi il faut le faire.

**Tableau n°3 : Composantes du New Public Management**

	Contenu doctrinal	Signification/implication	Justification
1	«la gestion doit être confiée aux hommes de terrain » : séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité l'administration	Le pilotage et le contrôle des organisations doivent être confiés aux professionnels nommés à leur tête. Ils doivent jouir d'une autonomie de gestion : attribution de budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre pour satisfaire à leurs critères de rendement.	La redevabilité (accountability) nécessite une définition claire des responsabilités et non la dilution du pouvoir.
2	Des standards officiels et des mesures rendant visibles les performances doivent être mis en place	Définition d'objectifs, d'indicateurs de succès, exprimés de préférence sous forme quantitative.	La redevabilité impose des objectifs établis sans ambiguïté. L'efficacité suppose que les objectifs soient explicites et suivis.
3	Le contrôle des résultats doit être renforcé	L'allocation de ressources et les récompenses sont liées à la performance réalisée et mesurée. Fragmentation de la gestion des ressources humaines (remise en cause de la gestion centralisée et uniforme de la fonction publique).	Nécessité de s'intéresser aux résultats plus qu'aux procédures.
	sur la diminution des coûts de production, accroître la discipline et la parcimonie dans la consommation des ressources.	réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, résister aux pressions syndicales.	limiter les ressources du secteur public, qui doit «faire plus avec moins ».
4	Les organisations publiques doivent se spécialiser/ l'administration doit se fragmenter	Remise en cause des grands ministères monolithes. Création d'agences spécialisées et autonomes, négociant entre elles sans lien de dépendance	Il est nécessaire de créer des organisations « gérables », de distinguer les tâches des financeurs, acheteurs et prestataires des services publics. La contractualisation fait gagner en efficacité les relations internes et externes au secteur public.
5	La compétition/ concurrence doit se diffuser dans le secteur public	Orientation vers des contrats à échéance plus courte, mise au concours pour la fourniture de certaines prestations (marchés publics)...	La rivalité est la clé de la baisse des coûts et de l'amélioration de la qualité.
6	Importer les pratiques managériales utilisées dans le secteur privé	Abandon de l'éthique traditionnelle (d'obéissance hiérarchique rigide) au profit d'une plus grande flexibilité, de l'incitation à l'engagement personnel des agents	Il est nécessaire d'utiliser les outils qui ont fait leurs preuves dans le secteur privé.
7	Focaliser l'attention	Diminuer les coûts directs	Il est nécessaire de contrôler et

Source : Adapté de Hood (1991 :4-5) et De Visscher et Varone (2004 :180)

## 1.2. La nouvelle réforme budgétaire au Maroc

### 1.2.1. Définition de la nouvelle réforme budgétaire

Adoptée dans le sillage du printemps arabe, la nouvelle Constitution marocaine de 2011 introduit de nouveaux principes constitutionnels qui encadrent les finances publiques, notamment l'équilibre budgétaire, la bonne gouvernance et la reddition des comptes. C'est dans ce contexte que le Maroc s'est engagé dans une dynamique de réforme du processus budgétaire qui a abouti à l'adoption en juin 2015 de la loi organique relative à la Loi des finances (LOF). L'objectif de cette démarche réformatrice est de renforcer l'efficacité et la cohérence de l'action publique dans un contexte marqué par un durcissement de la contrainte budgétaire.

Initiée par le gouvernement marocain et portée par la Direction du budget dans une perspective purement financière, l'approche de la réforme budgétaire consiste à expérimenter la LOF auprès de certains départements ministériels dits préfigurateurs. Elle est désormais axée sur les résultats et marquée par la mise en place du budget-programme et l'établissement d'une programmation budgétaire triennale (PBT) glissante, actualisée chaque année.

Le Projet de Loi Organique n° 130-13 relative à la Loi de Finances (PLOF) représente l'un des principaux leviers d'une gestion publique moderne afin de promouvoir une culture de résultats, une constitution financière où performance et transparence sont les deux mots d'ordre et le Parlement au cœur du débat sur l'efficacité de la dépense publique.

Le PLOF constitue une réponse aux nouvelles dispositions constitutionnelles en ce qui concerne :

- ✓ Le renforcement de la performance de la gestion publique ;
- ✓ L'édiction des principes et règles financiers concernant l'équilibre financier de la loi de finances et la mise en place d'un ensemble de règles visant l'amélioration de la transparence des finances publiques ;
- ✓ L'accroissement du rôle du parlement dans le débat budgétaire et dans le contrôle des finances publiques.

### 1.2.2. Les fondements de la mise en place de la nouvelle réforme budgétaire au Maroc

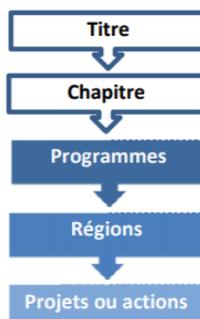
La nouvelle réforme budgétaire se tient comme base plusieurs fondements, à l'instar de :

#### ➤ Un budget plus lisible et éclairé par la performance

Il s'agit d'un budget qui s'inscrit dans un cadre budgétaire triennal actualisée annuellement, et ce, afin d'accroître la visibilité des choix stratégiques et d'améliorer la cohérence entre les stratégies sectorielles tout en préservant l'équilibre financier de l'Etat.

De même, il s'agit d'un budget s'articulant autour de programmes qui mettent en œuvre un ensemble cohérents de projets et actions selon l'architecture suivante :

**Figure n°1 : Architecture du budget**

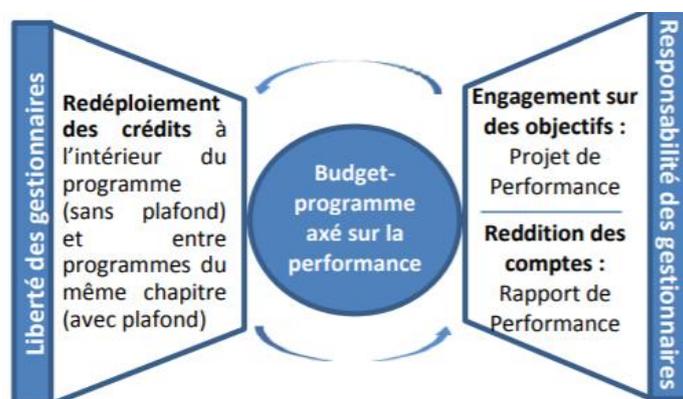


Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de Réforme de l'Administration

➤ **Un budget axé sur la performance :**

A chaque programme sont associés des objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général et des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats atteints.

**Figure n°2 : Un budget axé sur la performance**



Source : Ministère de l'Economie, des Finances et de Réforme de l'Administration

**Un budget et des comptes de l'Etat plus transparents et plus sincères**

A ce stade de transparence, il s'agit d'une définition de nouvelles règles financières et de gestion budgétaire :

- Adoption du caractère limitatif des crédits de personnel ;
- Limitation du plafond de report des crédits d'investissement ;
- Interdiction d'inscription des dépenses de fonctionnement au niveau du chapitre d'investissement ;
- Budgétisation des remboursements, dégrèvements et restitutions fiscales ;

- Intégration des cotisations de l'Etat au titre de la prévoyance sociale et de la retraite dans les dépenses de personnel.

#### ❖ **Un budget et des comptes de l'Etat plus sincères**

*Sincérité budgétaire* : Les lois de finances doivent présenter de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat et ce, compte tenu des informations disponibles au moment de leur établissement et des prévisions qui peuvent en découler.

*Sincérité comptable* : Les comptes de l'Etat doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière et seront certifiés par la Cour des comptes.

#### **Un nouveau système comptable à trois dimensions :**

- Consécration de la comptabilité budgétaire.
- Institution de la comptabilité générale qui permet de fournir la situation financière et patrimoniale de l'Etat.
- Institution de la comptabilité d'analyse des coûts qui permet de renseigner sur la performance de l'action publique.

L'initiative de la préparation du budget est sous la responsabilité du gouvernement, comme à ce que prévoyait la LOF de 1998. Le Gouvernement dispose en droit comme en fait d'un monopole dans la préparation du projet de loi de finances affirmé dans la Constitution de 2011 et dans la LOF. Le Parlement intervient pour débattre avec l'exécutif les orientations de la politique budgétaire avant le dépôt du PLF. Il s'agit donc d'une association du gouvernement avec le Parlement durant cette première phase et ce avant **le 31 juillet**.

De nombreux acteurs sont impliqués dans la préparation du projet de loi de finances, avec une participation active des ministères dépensiers soumis désormais à **une obligation de résultats**.

Le Chef de gouvernement est considéré comme une autorité budgétaire, Il n'intervient pas dans la procédure budgétaire elle-même de préparation du budget qui reste le domaine du ministre chargé des finances, mais il imprime sa marque politique sur le PLF qui constitue un moment clé de la mise en œuvre de son programme politique, en déterminant les grandes orientations et en procédant aux arbitrages sur les problèmes importants pouvant opposer le ministre chargé des finances aux ministres « dépensiers ».

L'article 46 de la LOF confère au ministre des finances un rôle très important dans ce processus de préparation de loi des finances : il est l'autorité financière du Gouvernement et le

« maître d'œuvre » de cette première phase de la procédure budgétaire. Il assure la traduction en termes budgétaires, des choix politiques du chef du gouvernement. Par ailleurs, en tant que ministre « dépensier » il est le seul ministre « encaisseur » de recettes. De ce fait, il a pour mission particulière d'assurer l'équilibre des finances publiques, ce qui fait de lui le personnage-clé du Gouvernement.

### **1.2.3. Les étapes de préparation du PLF à la lumière de la nouvelle réforme budgétaire**

Avec la mise en œuvre de la LOF, le calendrier de préparation du PLF a été réaménagé par l'introduction de deux nouvelles phases : la phase de consultation du Parlement et la phase d'orientation et d'arbitrage. La procédure comprend désormais trois phases : en premier lieu, une phase de programmation, intervient ensuite la phase de consultation du Parlement et enfin la phase d'orientation et d'arbitrage.

#### **❖ La phase de programmation : mars-juillet**

Comme a été évoqué précédemment, L'article 46 de la LOF confère au ministre des finances un rôle très important dans ce processus de préparation de loi des finances : il est l'autorité financière du Gouvernement et le « maître d'œuvre » de la première phase de la procédure budgétaire.

Selon la nouvelle réforme budgétaire, la responsabilisation des acteurs politiques et administratifs est très importante. En effet, **avant le 15 mars de chaque année**, et suite à la circulaire du Chef du Gouvernement, les ministres dépensiers doivent établir leurs propositions de programmations budgétaires triennales assorties des objectifs et des indicateurs de performance. Cette programmation budgétaire triennale, actualisée chaque année, détermine l'évolution, sur trois ans, de l'ensemble des ressources et charges du budget général, des services de l'État gérés de manière autonome (SEGMA) et des comptes spéciaux du trésor (CST). Cette programmation est glissante et comporte des éléments faisant l'objet d'une programmation ferme, non révisable la première année et des éléments donnant lieu à une programmation indicative pour les deux autres années.

Figurant dans les projets de performance (PdP) élaborés par chaque département ministériel ou institution concerné, le **programme** est le support de la gestion par objectifs. Il désigne le cadre de mise en œuvre des politiques publiques portées par le département ministériel ou l'institution. C'est une présentation par destination et finalité de la dépense qui permet de comprendre à quelle politique publique sont affectés les crédits. Le programme est l'unité de spécialisation des crédits, c'est-à-dire l'ensemble au sein duquel le gestionnaire est en mesure, en dehors du cas spécifique des dépenses de personnel, d'affecter librement et donc de

redéployer les crédits en cours de gestion. Sur le plan technique, la LOF impose aux gestionnaires de rendre des comptes sur l'efficacité de l'utilisation des crédits qui leur ont été attribués (**Lambert et Migaud, 2005**). Autrement dit, un programme peut se définir comme un engagement sur les résultats (PdP) et le compte rendu des résultats (Rapport de Performance RdP).

**Deuxièmement**, il s'agit de procéder à un pilotage par la performance en définissant des objectifs en fonction des finalités d'intérêt général ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats atteints.

**Troisièmement**, désigner des responsables de programme (RP) chargés de définir les objectifs et les indicateurs dudit programme et assurer le suivi de sa mise en œuvre. Le responsable de programme est défini comme celui qui s'engage sur les objectifs du programme, qui en rend compte au ministre et qui dispose de la liberté d'affectation des moyens donnés par la fongibilité. En échange d'une plus grande responsabilité, l'approche budget-programme (BP) accorde aux responsables de programmes une plus grande liberté d'action dans la gestion de leurs crédits.

**Enfin**, chaque département ministériel doit élaborer un projet de performance (PdP) visant à présenter la stratégie du ministère, les crédits qui lui sont accordés sur une période triennale au niveau de tous les supports budgétaires (le Budget Général, les Services de l'État Gérés de Manière Autonome et les Comptes d'Affectation Spéciale). Ce projet de performance comprend : *la stratégie du secteur ; la déclinaison de la stratégie en programmes ; les crédits alloués aux programmes ; les objectifs définis pour chaque programme et les responsables de programme ; la définition précise des indicateurs retenus et la méthode de leur calcul.*

En parallèle, la LOF a introduit une nomenclature budgétaire par destination des crédits (programmes et projets/actions) et par région en plus de la nomenclature par nature de dépenses (lignes budgétaires). Cette nouvelle nomenclature programmatique apporte un gain en termes de lisibilité de l'action publique ; elle permet de connaître les moyens affectés par l'État aux politiques qu'il conduit. Basée sur la performance des politiques publiques, la mise en œuvre de cette nouvelle approche implique une transition d'une nomenclature basée sur la nature de la dépense, à une nomenclature orientée vers la destination de la dépense.

Avant le **15 mai de l'année n-1**, les propositions de programmations budgétaires sont examinées par les commissions de programmation et de performance regroupant les représentants du ministère chargé des finances et les ministères sectoriels.

Avant le **15 juillet de l'année n-1**, le ministre chargé des finances expose en Conseil du Gouvernement l'état d'avancement de l'exécution de la loi de finances en cours, la programmation triennale des ressources et des charges de l'État et les grandes lignes du PLF de l'année suivante.

Au courant toujours **du mois de juillet de N-1**, une circulaire d'orientation du chef du Gouvernement invite les différents ministres à procéder à la préparation du PLF de l'année N conformément aux lettres de cadrage.

#### ❖ **La phase d'association du Parlement aux choix budgétaires en amont**

Depuis l'institution de la nouvelle loi organique, les parlementaires jouent un rôle plus actif dans l'autorisation des dépenses. Le Parlement est associé pour la première fois en amont, par le jeu d'un débat budgétaire (entrée en vigueur en 2019) dans l'objectif de le sensibiliser sur les choix du budget en préparation et à disposer de son feedback sur ces choix. Conformément à l'article 47 de la LOF, le ministre chargé des finances doit exposer aux commissions des finances du Parlement, avant le 31 juillet, le cadre général de préparation du budget de loi de finances de l'année suivante.

#### ❖ **La phase d'élaboration et d'arbitrage : septembre-octobre année N-1**

Les propositions budgétaires effectuées par les ministères dépeniers sont transmises à la direction du budget selon un calendrier fixé par circulaire. Elles sont examinées de façon contradictoire au cours des commissions budgétaires organisées au ministère chargé des finances, entre les responsables de la direction du budget et les représentants des différents ministères. Cette troisième phase est l'occasion de discussions serrées entre les ministères dépeniers et la direction du budget.

S'appuyant sur la lettre de cadrage du chef de gouvernement, la Direction du Budget mène ses débats, en ayant comme mission, principal, de sauvegarder la cohérence de l'ensemble de l'action gouvernementale. Les arbitrages sont effectués par le directeur du budget, par le ministre chargé des finances ou par le chef de gouvernement. Ces conférences s'achèvent par la préparation du projet de loi de finances (PLF), la délibération des orientations générales du PLF par le conseil des ministres, l'adoption par le Conseil du Gouvernement et son dépôt en priorité sur le bureau de la chambre des représentants au plus tard le 20 octobre de l'année budgétaire en cours.

## 2. Méthodologie

Pour ce faire, nous nous sommes basés sur l'étude des différents documents et schémas qui ont été préparé par le Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration en ce qui concerne la recherche en matière de réforme budgétaire ainsi que sur une étude exploratoire des livres, articles et thèses qui traitent le sujet du nouveau management public. Partant d'une démarche purement exploratrice du terrain à travers les documents de recherche, cela nous a permis d'étudier de près la liaison qui existe entre la nouvelle réforme budgétaire et le nouveau management public. Nous avons pu retirer les instruments de liaison entre ces deux approches.

## 3. Présentation et analyse des résultats

A ce niveau, nous allons montrer la liaison entre la nouvelle réforme budgétaire au Maroc et le nouveau management public. Cette liaison s'illustre dans les deux éléments de liaison qui sont la **Gestion par les résultats** et la **reddition des comptes**.

### 3.1. Le nouveau management public et la gestion axée sur les résultats

Au fur et à mesure que les contextes sociopolitique et économique se complexifient, l'identification des objectifs à atteindre par l'action publique devient un exercice périlleux. Trois éléments ont contribué à propulser la GPR (la gestion par les résultats) sur la scène de la gestion publique : le besoin d'identification des objectifs par des engagements crédibles de réalisation, le désir d'optimisation des ressources et la naissance de la culture de la performance. A cet égard, et sans prétendre couvrir la totalité des définitions de la GPR, nous retenons deux définitions issues de la littérature concernant ce domaine et élaborées par des Organismes Internationaux :

*« Est une stratégie de management orientée vers la performance qui donne le primat aux résultats attendus. Elle implique de définir les résultats et impacts souhaités d'une politique donnée et ensuite, d'identifier les intrants et les actions requis pour atteindre cet objectif. Les politiques, de la programmation à l'exécution en passant par l'évaluation, sont donc alignées sur les résultats attendus »* Ministère des Finances et de la Privatisation et UNIFEM (2006).

*« Est une stratégie de gestion axée sur la performance dans le domaine du développement et sur l'amélioration durable des réalisations nationales. Elle constitue un cadre cohérent visant à favoriser l'efficacité du développement, selon lequel l'information sur la performance est utilisée pour améliorer la prise de décisions ; ce cadre s'accompagne d'outils pratiques de planification stratégique, de gestion des risques, de suivi des progrès et d'évaluation des*

*résultats.* » (*La Table ronde internationale sur la gestion axée sur les résultats à Marrakech en 2004*).

En effet, la mise en œuvre de la GPR s'est souvent faite dans la foulée de l'institutionnalisation du nouveau management public (NMP). Cette dernière s'est généralement effectuée par une loi cadre visant à instituer la planification stratégique et opérationnelle, les indicateurs de mesure de la performance, la reddition des comptes et l'intégration avec les autres dimensions de la gestion des organisations (**Martin et Jobin, 2004**).

Le NMP voit en la pratique de la GPR une manière d'atteindre non seulement une plus grande efficacité dans la gestion des services publics, mais aussi une manière de rendre les gestionnaires plus imputables. Cela laisse supposer l'institutionnalisation et la mise en œuvre de la GPR dans des conditions relativement favorables.

La nouvelle approche de gestion par les résultats s'intéresse à responsabiliser les agents de l'Etat, atteindre les objectifs fixés, assurer plus de transparence dans la gestion budgétaire tout en limitant les risques qui peuvent freiner l'atteinte de ces objectifs. Toutes ces finalités citées se rapprochent avec celles du nouveau management public.

### **3.2. La réforme budgétaire et la gestion axée sur les résultats**

La nouvelle loi organique relative à la loi de finances (LOF) qui institue de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat, repose sur trois piliers dont le premier est le « Renforcement de la performance de la gestion publique ». Au niveau de la nouvelle réforme budgétaire, cela est illustrée dans le projet Performance (PdP) qui se base sur un engagement sur des objectifs.

En effet, la LOF a substitué la gestion axée sur les moyens par la gestion axée sur les résultats au niveau de sa nouvelle réforme budgétaire. Le renforcement de la performance de la gestion publique est matérialisé d'une part, par la mise en place de la programmation budgétaire triennale qui représente un cadre de suivi de la performance en permettant d'inscrire la gestion budgétaire dans une perspective triennale, et d'autre part, par l'élaboration des programmes budgétaires qui visent l'amélioration de la gouvernance des politiques publiques et le renforcement de la responsabilisation des gestionnaires.

#### **❖ Programmation budgétaire triennale**

De ce fait, la LOF prévoit au niveau de son article 5 que « la loi de finances de l'année est élaborée par référence à une programmation triennale actualisée chaque année en vue de

l'adapter à l'évolution de la conjoncture financière, économique et sociale du pays. Cette programmation vise notamment à définir, en fonction d'hypothèses économiques et financières réalistes et justifiées, l'évolution sur trois ans de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ».

Cette volonté affichée vise, d'une part, à rendre l'action publique plus efficace. Ceci permet au gouvernement de prendre des mesures appropriées à court et à moyen termes et d'utiliser rationnellement les ressources internes et externes.

#### ❖ **Elaboration des programmes budgétaires**

La nouvelle réforme budgétaire se base sur un budget plus lisible et éclairé par la performance. Il s'agit d'un budget s'articulant autour de programmes qui mettent en œuvre un ensemble cohérent de projets et actions. Le **programme** est le support de la gestion par objectifs. Il désigne le cadre de mise en œuvre des politiques publiques portées par le département ministériel ou l'institution.

Dans ce sens, la gestion axée sur les résultats, est une méthode de gestion d'un cycle de vie d'un programme ou d'un projet (Agence canadienne de développement international), visant à réaliser des objectifs prédéfinis et mesurables par des indicateurs de performance, à assurer la transparence et la reddition des comptes, à responsabiliser les gestionnaires, à prendre les bonnes décisions, et cela à travers l'intégration des stratégies, des ressources, des mesures et des processus (ESSIARI, 2007).

### **3.3. Le nouveau management public et la reddition des comptes**

L'accountability ou la reddition des comptes représente un impératif de gestion pour les entreprises publiques et privées. Dans les deux secteurs, elle tient une place importante dans la conduite des entreprises à accomplir leurs missions et atteindre leurs objectifs. La reddition des comptes est définie par les Nations Unies comme étant : « *l'obligation des responsables des organismes gouvernementaux d'expliquer les actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions et de justifier les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés* ». La reddition des comptes est fondamentale pour l'évaluation des politiques publiques, la conformité de la chaîne de dépense et la lutte contre la corruption (Wathelet, 2003).

La reddition des comptes est l'une des principales actions du nouveau management public. En effet, la promotion de la gouvernance publique passera nécessairement par la généralisation du principe de reddition des comptes (Accountability) dans l'ensemble de la sphère étatique. Les administrations publiques se trouvent dans l'obligation de s'imposer une reddition des

comptes exhaustive et transparente. Une telle reddition doit montrer comment l'administration publique s'est acquittée de sa mission et démontrer que les fonds publics ont été utilisés avec efficacité et efficience pour juger de leur performance. Celle-ci constitue une obligation de transparence du collaborateur envers son supérieur par rapport au travail accompli. Elle peut être continue et concrétisée par un suivi régulier ou peut être ponctuelle via une évaluation. Selon G. CLOTUCHE, cette reddition des comptes peut être suivie de récompenses ou de sanctions afin d'encourager le comportement souhaité.

Donc, le NMP permet d'introduire des effets incitatifs via la rémunération des agents et d'accentuer la responsabilité des structures en généralisant l'évaluation et la reddition des comptes.

### **3.4. La nouvelle réforme budgétaire et la reddition des comptes**

La nouvelle réforme budgétaire tient comme finalité essentielle l'amélioration des principes de la performance, de la responsabilisation et de la reddition des comptes au sein du système budgétaire. En effet, à travers l'institutionnalisation **du rapport de performance**, l'Etat exige une certaine responsabilité des gestionnaires.

L'élaboration du rapport de performance est l'occasion de rendre compte des réalisations de l'administration publique mais surtout de justifier les écarts constatés, le cas échéant.

La réalisation du rapport de performance constitue une belle occasion pour s'arrêter sur des réalités importantes au sujet des modalités pratiques de collecte des informations et de remettre en question les indicateurs relatifs aux projets, programmes et actions.

### **Conclusion**

A travers ce qui précède, nous avons pu soulever qu'il existe une liaison entre le nouveau management public (NMP) et la nouvelle réforme budgétaire, illustrée dans les deux éléments qui sont la Gestion axée sur les résultats et la reddition des comptes. En effet, la naissance de la culture de la performance a été d'un rôle principal pour l'institutionnalisation de ces deux modes de gestion. Le NMP a vu dans la pratique de la GPR une manière de rendre les gestionnaires plus imputables ainsi que de responsabiliser les agents de l'Etat, atteindre les objectifs fixés et assurer plus de transparence dans la gestion budgétaire. De son côté, le rôle de la gestion axée sur les résultats dans la nouvelle réforme budgétaire est de renforcer la gestion publique. Cela a été matérialisé par l'institutionnalisation d'une programmation budgétaire triennale ainsi que l'élaboration des programmes budgétaires.

La reddition des comptes qui représente un impératif de gestion pour les entreprises publiques et privées a permis d'introduire des effets incitatifs en matière du nouveau management public via la rémunération des agents et d'accentuer la responsabilité des structures en généralisant l'évaluation et la reddition des comptes. Ladite reddition des comptes a été matérialisée par le rapport de performance au niveau de la réforme budgétaire.

Il est important de souligner les implications managériales et l'intérêt de notre recherche, qui s'agit dans ce sens de faire adopter par les gestionnaires, au niveau de leur mise en place de la réforme budgétaire, les éléments de la reddition des comptes et la gestion axée sur les résultats. Au niveau de la reddition des comptes, il est impératif d'institutionnaliser le rapport de performance qui est l'occasion de rendre compte des réalisations des responsables de projets ainsi que de toute partie prenante impliquée dans leur réalisation. Pour ce qui est de la gestion axée sur les résultats, les gestionnaires doivent faire appel à une programmation budgétaire triennale et qui vise à rendre l'action publique plus efficace. En parallèle, la gestion axée sur les résultats permet à tout manager d'être focalisé sur les résultats à atteindre en instituant ainsi une ligne directrice qui lui permet de réaliser ses objectifs.

En guise de conclusion, les deux éléments de liaison, qui sont la gestion par les résultats et la reddition des comptes, ont pu accentuer la culture de performance tant au niveau du nouveau management public qu'au niveau de la nouvelle réforme budgétaire au Maroc. Par ailleurs la question qui se pose : *Existe-t-il d'autres instruments de liaison entre ces deux approches ? Et quels sont les modalités de leur existence sur le terrain ?* Ceci pourra être une piste de recherche importante.

### BIBLIOGRAPHIE

Akhlaffou M, El wazani Y, Souaf M. (2017) La dimension éthique dans le nouveau management public : revisiter la théorie de reddition de comptes, cas des finances publiques au Maroc. *European Scientific Journal* vol.13, pp :1-8.

Amar A., Berthier L. (2007). Le nouveau management public : avantages et limites, *Gestion et Management Publics*, vol.5, p 5.

Chef de gouvernement. (2015). Loi organique n°130-13 relative à la loi de finances. *Bulletin officiel*. Article 5, 2p

Chef de gouvernement. (2015). Décret n° 2-15-426 du 28 ramadan 1436 (15 juillet 2015) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances. *Bulletin officiel*, pp :1-4.

Hantem A. (2019). L'introduction d'une comptabilité d'exercice au sein des centres hospitaliers universitaires au Maroc : caractéristiques et analyse des facteurs d'adoption et de succès. FSJES-Ain Chock, Université Hassan II-Casablanca. Maroc, pp : 111-128.

Idrissi, K. and Elamraoui, L. (2020) "Apport du nouveau management public dans la consécration de la performance de l'administration publique marocaine", Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit, 2p.

Khallouk O. (2019). La préparation du budget de l'État au Maroc : Une nouvelle procédure au service de la performance. Lavoisier | « Gestion & Finances Publiques » 109-118 p.

Lambert. A& Migaud. D. (2005). La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances : Réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace. Rapport au Gouvernement, 161 p.

Lande E. et B. Drevet (2011). La performance des organisations publiques : le cas des universités. Revue Management & Economie, pp : 32-41.

Martin V & Jobin M (2004). La gestion axée sur les résultats : Comparaison des cadres de gestion de huit juridictions, Administration publique du Canada, v. 47, n. 3, pp : 304-331.

Mazouz B, Leclerc J (2008). La gestion intégrée par les résultats : Concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique. Presses de l'Université du Québec, pp :161-209.

Merton R. (1957). Social theory and social structure. Social Forces, Volume 36, Issue 2, pp : 185-186.

Ministère de l'Economie et des finances et de la Réforme de l'administration. (2015). Nos métiers : Performance, 1p.

Ministère de l'Economie et des finances et de la Réforme de l'administration. (2015). L'essentiel du projet de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances , 1p.

Ministère de l'Economie et des finances et de la Réforme de l'administration. (2015). Guide de la nomenclature budgétaire marocaine. Loi organique , pp :4-66.

Ministère de l'Economie et des finances et de la Réforme de l'administration. (2015) Guide de la programmation budgétaire triennale. Loi organique relative à la loi des finances, pp :5-6.

Sbai Ch. (2018). La démarche de performance du département de l'Artisanat au Maroc (CIP Promotion Louis Pasteur). Université de Strasbourg, Ecole nationale d'Administration. Strasbourg. France, pp : 4-28.

St-germain M. (2001). Une conséquence de la nouvelle gestion publique : L'émergence d'une pensée comptable en éducation. Éducation et francophonie, Volume XXIX, No 2, p 97.