

## **L'administration publique marocaine à l'ère du nouveau management public**

## **Moroccan public administration in the era of new public management**

**Zakaria RHIATI**

Doctorant en science de gestion  
Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Kénitra  
Université Ibn Toufail  
Laboratoire sciences économiques et politiques publiques  
Maroc  
**Rhiatizakaria50@gmail.com**

**Youssef JOUAMAA**

Doctorant en science de gestion  
Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Kénitra  
Université Ibn Toufail  
Laboratoire sciences économiques et politiques publiques  
Maroc  
**Jouamaa.youssef@gmail.com**

**Date de soumission :** 11/12/2020

**Date d'acceptation :** 19/01/2021

**Pour citer cet article :**

Rhiati. Z & Jouamaa. Y (2021) «L'administration publique marocaine à l'ère du nouveau management public»,  
Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 4 : Numéro 1» pp : 49 – 69.

## Résumé

Depuis plusieurs décennies, la réforme des administrations publiques a fait objet de l'unanimité de la plupart des pays du monde. Cette volonté s'est traduite par la recherche d'une nouvelle méthode de gestion capable de faire face aux changements de plus en plus accrus et a amené à l'adoption des techniques et pratiques jusqu'à présent réservées au secteur privé. Nous parlons du nouveau management public, une nouvelle approche qui s'est développé au cours des années 80 et 90 et qui cherche à améliorer le rendement et l'image des administrations publiques en utilisant entre autres des termes comme l'efficacité, l'efficience, la performance. Le Royaume du Maroc s'est engagé avec courage depuis plusieurs années dans cette nouvelle doctrine de gestion en essayant d'introduire de nouvelles réformes administratives capables de mettre fin aux critiques sans cesse croissantes du rendement des administrations publiques. L'objectif de cet article est de montrer si ce nouveau mode de gestion est capable d'être intégré au modèle marocain avec sa particularité.

**Mots clés :** Nouveau management public ; administration publique ; réforme administrative ; performance ; efficience.

## Abstract

For several decades, public administration reform has been the subject of unanimous agreement in almost every country in the world. This desire has led to the search for a new management method which can cope with the growing scale of change and has consequently led to the adoption of techniques and practices so far reserved for the private sector. We are referring to the New Public Management, a new approach that was developed during the 80s and 90s and which attempts to improve the performance and image of public administrations by using terms such as effectiveness, efficiency, performance, among others. The Kingdom of Morocco has bravely committed itself for several years now to this new management doctrine by attempting to initiate new administrative reforms able to put an end to the constantly growing criticism of the performance of public administrations. The purpose of this article is to show whether this new management style is capable of being integrated into the Moroccan model with its particularity.

**Keywords :** New public management ; public administration ; administrative reform ; performance ; efficiency.

## Introduction

L'administration publique représente un pilier important qui fait progresser le développement et assure le gain des paris de la bonne gouvernance à travers la lutte contre la corruption, la garantie de l'intégrité de la transparence et l'atteinte de la justice sociale.

Si le Maroc a connu une progression importante sur le plan économique et politique, le côté social souffre toujours d'une insuffisance due essentiellement à la lenteur de la réalisation d'un certain nombre de programmes de développement parmi lesquels on cite celui de l'administration publique. Malgré les tentatives, précédemment, opérées afin de la reformuler pour lui permettre de prendre en considération les changements et les exigences de plus en plus accrus, cette dernière reste toujours incapable de poursuivre le rythme des changements sociétaux et les exigences du développement global en raison de plusieurs déséquilibres structurels.

Partant de ce constat il s'est avéré aujourd'hui que la réforme de l'administration publique est devenue une revendication urgente et un choix stratégique dicté par les nouveautés du contexte actuel et les défis du futur. Faisant preuve de défaillance au sein de l'administration publique, les méthodes traditionnelles de management qualifiées de bureaucratique se voient désormais dans l'obligation d'être remplacé par des nouvelles méthodes de gestion empruntées du secteur privé. Nous parlons du nouveau management public. Il s'agit d'un nouveau mode de gestion qui s'est répandu sous des formes diverses dans le monde entier.

Abord de Chatillon & Desmarais (2012) soulignent que :

Si certains pays l'ont mis en œuvre, parfois d'une manière brutale dès le début des années quatre-vingts (Grande Bretagne, Nouvelle Zélande, Australie...), d'autres pays comme la France ont plutôt incorporé, de manière incrémentale, des dispositifs de gestion de l'activité publique inspirés des principes de base de ce mouvement général (p. 10).

Le Maroc à son tour n'a pas fait exception et a décidé, avec courage, d'intégrer ce nouveau mode de gestion dans son administration publique afin de faire face aux divers obstacles. Cependant, si dans ce contexte actuel, précédemment mentionné, toute tentative de réforme administrative cherche à introduire au sein de l'administration publique un mode de management capable de rompre avec le modèle wébérien qualifié de bureaucratique pour introduire des éléments propres au nouveau management public qui relevait quelques décennies avant du secteur privé, la question qui se pose est de savoir si l'environnement de



l'administration publique marocaine est capable de fournir les éléments permettant la réussite de son intégration ? Autrement dit, est ce que le Royaume du Maroc est capable de tirer profit des avancées de ce nouveau mode de gestion ? Si oui, à quel degré ? La réponse à ces questions exige de notre part de mettre en évidence des hypothèses de recherche tirées de la revue de la littérature. Nous allons donc partir des hypothèses suivantes : - La réussite de la réforme administrative ne sera possible que si on prend en considération la particularité du pays en question ; - L'échec où bien la réussite de la réforme de l'administration publique ne doit pas prendre en considération les particularités, mais au contraire s'imposer en force.

Au Maroc les travaux sur ce thème, relativement récent, se sont multipliés ces dernières années, mais la question de la possibilité de son intégration au modèle marocain et le degré de sa réussite n'a toujours pas été évoqué. Pour répondre à cette question, nous allons répartir ce travail en trois parties. La première sera consacrée à la présentation de l'évolution et les caractéristiques de l'administration publique marocaine. La deuxième fera le point sur le nouveau management public en tant que mode de gestion et les conditions de sa réussite. La troisième et dernière sera consacrée à l'étude de la possibilité d'intégration de ce nouveau mode de gestion au sein de l'administration publique marocaine et les potentialités de sa réussite en prenant en considération les éléments évoqués au sein des deux premières parties.

## **1. Etat des lieux de l'administration publique marocaine**

### **1.1 L'évolution de l'administration publique marocaine**

À l'instar des autres pays du monde, la réforme de l'administration publique a toujours fait objet d'un engagement dans les différents discours gouvernementaux au Maroc. Le rythme de cet engagement n'a certes pas connu la même cadence mais il a existé et a contribué de façon significative.

La prise de conscience de la nécessité d'une réelle réforme administrative s'est apparue à la fin des années quatre-vingt-dix, plus précisément en 1998 avec le lancement du pacte de la bonne gestion, une première dans les pays qualifiés à l'époque du tiers-Monde. Dans l'article de presse « Pacte de bonne gestion : Le gouvernement définit les règles », (Chaoui, 1998) explique que le but de ce pacte étant de mettre en place un cadre commun de référence qui définit les valeurs et principes à partir desquels les administrations devront mettre en œuvre des actions concrètes de changement. Il s'articulait autour de trois axes majeurs, la moralisation au sein de l'administration publique, la rationalisation de la gestion de la chose

publique et enfin une meilleure gestion des ressources humaines sauf que face aux difficultés de nature diverse ce dernier n'a pas donné les résultats attendus.

Deux ans plus tard, un plan de développement économique et social (2000-2004) a vu le jour. Il s'agit là d'un plan stratégique global et ambitieux qui s'est fixé un certain nombre d'objectifs parmi lesquels on cite : la mise à niveau des qualifications du personnel de l'administration publique, la simplification des procédures administratives jugées complexes, la prise en considération de la relation de l'administration avec les citoyens et les entreprises et la moralisation de la vie publique. La nécessité d'un tel plan revêt essentiellement aux plusieurs contraintes qu'existaient à l'époque et auxquelles le Maroc devait faire face, sauf qu'une fois de plus les résultats n'ont pas donné satisfaction « faute d'un cadre de gouvernance permettant un pilotage des réformes sous un angle qualitatif. Ainsi, dans la déclinaison du plan, les modalités de préparation du budget privilégiaient la fixation d'enveloppes budgétaires sectorielles au détriment de l'analyse économique des projets et de leur cohérence avec les objectifs du Plan » (Cour des comptes, 2017)

En 2003, et après avoir tiré profit des expériences précédentes aux résultats non satisfaisants, plusieurs travaux de réflexion ont été réalisés afin de mettre l'accent sur les obstacles auxquels l'administration publique faisait face et donc porter les réponses pertinentes. À cette époque là, les obstacles les plus influents se résumaient comme suite : une concentration excessive des procédures ; une inadéquation entre les ressources humaines et les besoins de l'administration ; l'absence d'une culture de gestion des ressources basée sur le mérite, la compétence et la performance ; la négligence de la relation avec le citoyen et son importance. Donc, compte tenu de cette situation, les pouvoirs publics ont élaboré une nouvelle stratégie de réforme à l'image du programme d'appui à la réforme de l'administration publique (PARAP) avec le soutien de la Banque Africaine de Développement, la Banque Mondiale et l'Union Européenne. Il s'agissait d'une stratégie qui s'est répartie en un ensemble d'opérations annuelles successives, mais distinctes mettant en œuvre un certain nombre de série de réformes s'étalant sur six ans.

Dans la poursuite de l'objectif de doter le Maroc d'une administration publique performante et satisfaisante vis-à-vis des citoyens, l'an 2005 a été marqué par l'adoption du décret n°02.05.1369 du 02 décembre 2005 relatif à l'organisation des départements ministériels et la déconcentration administrative. Ce dernier, prévoyait la mise en place d'un schéma directeur de déconcentration par chaque département ministériel un an après sa publication sauf qu'une

fois de plus cela n'a pas abouti et il fallait attendre l'an 2018 plus précisément le 25 octobre 2018 pour voir l'adoption et la publication au bulletin officiel de la charte nationale de la déconcentration administrative<sup>1</sup> qui a précisé que les autorités gouvernementales sont tenues d'élaborer des schémas directeurs de la déconcentration administrative. L'objectif de ces schémas est de donner une idée précise sur le programme, en chiffre et en date de répartition des compétences entre niveau centrale et déconcentré.

## 1.2 L'administration publique marocaine en chiffre.

Après son indépendance, le Maroc comptait un effectif de fonctionnaires publics avoisinant 36.000 agents dont les deux tiers étaient composés de ressortissants français (Ourzik, 2005). Ce chiffre a connu au cours des années une croissance considérable pour s'aligner en 2019 aux alentours de 564.549 fonctionnaires<sup>2</sup>.

La recherche d'une réponse à notre problématique nous impose de procéder à une analyse détaillée de ce chiffre qui paraît énorme problématique.

### 1.2.1 Répartition par département

Toujours selon le rapport sur les ressources humaines du ministère de l'économie, des finances et de la réforme de l'administration élaboré lors du projet de loi de finance pour l'année 2020, les chiffres de la répartition de l'effectif des fonctionnaires civils de l'Etat par département sont comme suite :

**Tableau n°1 : Répartition des effectifs du personnel de l'Etat par département en 2019**

Département	Effectif	%
Education nationale et Enseignement supérieur	274.371	48,6
Intérieur	133.233	23,6
Santé	53.632	9,5
Justice	19.759	3,5
Economie et Finances	18.630	3,3
Administration pénitentiaire	11.855	2,1
Autre départements	53.069	9,4
<b>Total</b>	<b>564.549</b>	<b>100</b>

**Source : Rapport sur les ressources humaines, projet de loi de finances 2020**

Selon le tableau ci-dessus, plus de 90% du personnel public civil de l'Etat est concentré dans six départements. En effet, le personnel du département de l'éducation nationale et

<sup>1</sup> Décret n° 2-17-618 portant Charte Nationale de la Déconcentration Administrative

<sup>2</sup> Rapport sur les ressources humaines relatif au projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2020

enseignement public regroupe presque la moitié du personnel public (48,6%), suivi du département de l'intérieur qui englobe (23,6%), puis celui de la santé avec (9,5%).

### 1.2.2 Répartition par tranche d'âge

Prenant en considération la composante âge, les données relatives au personnel civil de l'administration publique se présentent comme suite :

**Tableau n°2 : Répartition des effectifs du personnel de l'Etat par département en 2019**

Tranche d'âge en année	Effectif 2019	%
<25	9.422	1,7%
25 à moins de 35	135.634	24%
35 à moins 45	156.791	27,8%
45 à moins de 60	262.702	46.5%
<b>Total</b>	<b>564.549</b>	<b>100%</b>

**Source : Rapport sur les ressources humaines, projet de loi de finances 2020**

Les données mentionnées au tableau ci-dessus, nous montrent la composition du personnel administratif de l'Etat. L'analyse des chiffres nous permet d'avoir une idée plus ou moins précise sur la politique des départs à la retraite et par la suite constituer une opportunité pour réfléchir sur les bases d'une administration publique moderne et efficiente dans les années à venir.

### 1.2.2 Répartition géographique

La prise en considération de cette composante est d'une importance cruciale. En fait, le Maroc a fait de la régionalisation avancée un chantier majeur qui ambitionne un développement économique et social harmonieux dans toutes les régions du Royaume.

Pour ce faire, cela exige des moyens humains et matériels mobilisés au niveau des différentes régions du Maroc.

**Tableau n°3 : Répartition des effectifs du personnel par région en 2019**

Région	Part en %
Rabat-Salé-Kenitra	23,4
Casablanca-Settat	13,9
Fès-Meknès	11,7
Marrakech-Safi	10,5
Tanger-Tétouan-Al Hoceima	9,9
Souss-Massa	7,5

L'Oriental	6,1
Beni Mellal-Khénifra	6,9
Darâa-Tafilalet	5,3
Laâyoune-Sakia El Hamra	2,3
Guelmim-Oued Noun	1,7
Dakhla-Oued-Eddahab	0,7
<b>Total</b>	<b>100%</b>

**Source : Rapport sur les ressources humaines, projet de loi de finances 2020**

Selon le tableau ci-dessus, presque 70% du personnel administratif de l'Etat se concentre au niveau de cinq régions à savoir : Rabat-Salé-Kenitra, Casablanca-Settat, Fès-Meknès, Marrakech-Safi et Tanger-Tétouan-Al Hoceima ce qui montre l'existence d'une disparité entre les différentes régions du Maroc.

La revue des données relatives au personnel civil relevant de l'administration publique du Royaume nous a permis de constater qu'il existe plusieurs formes de déséquilibre que ça soit sur le plan géographique étant donné le caractère concentré des déploiements où bien sur le plan département vu qu'un nombre réduit de départements englobe une grande partie du personnel.

**2. le Nouveau Management Public : Nouvelle doctrine gestionnaire.**

Considéré comme étant « un modèle de gestion de l'administration publique érigé en opposition au modèle de gestion bureaucratique » (Charbonneau, 2012), le Nouveau Management Public a connu, au cours des dernières décennies, un essor considérable dans la plupart des pays du monde. Aujourd'hui, tout le monde parle de réformes administratives visant à donner un nouvel air aux administrations publiques afin qu'elles puissent être en mesure de répondre aux contraintes de plus en plus exigeantes.

Au cours de cette partie et suite à une revue de la littérature, nous allons mettre l'accent sur le nouveau management public en tant que nouveau modèle de gestion, notamment sur ses origines et son fondement

**2.1 Les origines du Nouveau Management Public**

La revue de la littérature nous a permis de constater que la plupart des travaux publiés sur la question de l'émergence du nouveau management public et son implantation tournent autour de la même idée de base selon laquelle, l'arrivée de ce nouveau modèle de gestion a été le fruit d'un enchaînement de plusieurs phases périodiquement différentes. Il « a succédé à de nombreuses réformes et tentatives de modernisation inachevées du secteur public comme le Planning Programming Budgeting System (PPBS) aux États-Unis ou la Rationalisation des

Choix Budgétaires (RCB) en France. Ces techniques budgétaires, mises en place dans les années 1960, avaient pour finalité un meilleur emploi des fonds publics » (Amar & Berthier, 2007).

L'appellation nouveau management public laisse en elle-même croire qu'il s'agit d'une évolution d'un management public qui existait auparavant. Depuis les années 1960, le management public s'est développé pour le compte d'une administration publique qui a fait preuve de manque de légitimité (Laufer & Burlaud, 1980) par le moyen d'un « changement d'attitude, de mentalité et de pratiques » (Parenteau, et al., 1992) conduisant ainsi à l'apparition de nouveaux modèles et nouveaux paradigmes en relation avec la gestion de l'administration publique afin de faire face aux changements de plus en plus intenses sur plusieurs niveaux.

Vingt ans plus tard, les défis se sont encore une fois submergés il s'agit d'une période qui a été marquée par une crise financière importante donc par un déficit public et un endettement élevé. Dans une telle situation, pour mieux répondre aux attentes des citoyens tout en assurant à la fois la qualité du service rendu et la rationalisation de son coût il fallait trouver de nouvelles solutions et c'est dans ce contexte que le nouveau management public s'est apparu. Selon Lane (2000) : « Initiated in the United Kingdom, it spread to first and foremost the United States, Australia and especially New Zeland, and then further on to Scandinavia and Continental Europe » (Principalement initié au Royaume-Uni, il s'est par la suite étendue d'abord et avant tout aux États- unis, l'Australie et surtout la Nouvelle-Zélande, puis plus loin vers la Scandinavie et le continent européen)[notre traduction].

Le terme a été utilisé pour la première fois par Christofer Hood<sup>3</sup> en 1991 dans un article dans lequel il essaie de démontrer l'importance d'une nouvelle doctrine basée sur l'adoption de pratiques jusqu'à présent réservées au secteur privé afin d'améliorer le rendement et la performance de l'administration publique. Son essor considérable a été facilité par la montée en puissance depuis la fin des années 1980 du mouvement néolibéral, un mouvement qui doutait de la capacité de l'Etat, blâmait la bureaucratie publique et croyait en la supériorité du secteur privé sur le secteur public.

Si la plupart des auteurs dans leurs travaux se sont mis d'accord sur l'origine de cette nouvelle doctrine, les raisons qui ont été derrière son apparition et la manière avec laquelle elle s'est

---

<sup>3</sup> Christofer hood a publié un article intitulé : a public management for all seasons ? dans une revue de l'administration publique en 1991.

imposée comme nouvelle pratique managériale, la question de la définition du nouveau management public ne semble pas être aussi facile.

## **2.2 Définitions et fondements du Nouveau Management Public.**

La nécessité de réformer l'administration publique est aussi ancienne que l'administration elle-même. Les efforts déployés pour améliorer son image et augmenter sa performance sont multiples sauf que ce n'est que dans les dernières décennies que ces réformes sont devenues de grandes ampleurs. « Ces réformes contemporaines sont généralement réunies sous l'expression (nouveau management public) » (Guy Peters, 2014).

Cette nouvelle doctrine, comme on vient de le signaler auparavant, a trouvé son origine dans le courant de pensée néolibérale qui considère l'administration publique comme étant inefficace, inefficente et trop bureaucratique donc, selon les adeptes de ce courant, l'amélioration de son mode de gestion doit passer obligatoirement par l'instauration des concepts et pratiques jusque là réservés au secteur privé, nous parlons d'une « managérialisation » (Ladner, et al., 2013) de l'administration publique.

Définir la notion du nouveau management public avec exactitude ne semble pas être facile dans la mesure où il « n'est pas un concept qui bénéficie d'une définition univoque faisant consensus dans les milieux académiques » ( Desrochers, 2016) et ceci pour plusieurs raisons parmi lesquelles on cite le fait qu'il s'agit d'une notion qui englobe une panoplie de mesures réformatrices qui sont adaptées aux particularités de chaque pays est donc la définition sera en fonction des mesures choisies, l'inexistence d'un parcours unique permettant d'affecter l'ensemble des administrations d'un pays de la même manière donc au sein d'un même pays l'impact des mesures réformatrices ne sera pas de la même façon sur l'ensemble des administrations publiques et enfin à cause du caractère polémique de son impact. Au cours de notre travail, nous allons essayer de donner quelques définitions puis faire une analyse d'ensemble nous permettant de tirer les grandes lignes de cette notion.

Bezes (2005) considère le nouveau management public comme étant :

Un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de rationalisations doctrinales réalisées par des organisations transnationales (OCDE, Banque mondiale, etc.).



Il s'agit donc d'un grand mystère doctrinal susceptible d'être appliqué à tout type de pays à tout type d'administration publique et à générer des effets divers selon chaque situation.

Parmi les autres tentatives de définition du nouveau management public, on trouve celle de Pollitt & Bouckaert (1999) qui proposent cette formulation : « Public management reform consists of deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better » (La réforme du management public consiste en des changements délibérés aux structures et aux processus des organismes du secteur public dans le but de les amener (dans un certain sens) à mieux fonctionner)[notre traduction]. Une définition encore une fois d'ordre générale qui donne une idée sur l'ampleur de cette nouvelle doctrine qui englobe plusieurs aspects d'ordres différents.

Pour Hernes (2005), le nouveau management public est « une intervention structurelle s'accompagnant d'un système de critères et de mécanismes formels et tangibles visant à améliorer l'efficacité et l'imputabilité [des administrations]» et par cela il a donné un sens beaucoup plus spécifique en mettant l'accent sur des termes comme l'efficacité et l'imputabilité qui se référaient avant au secteur privé.

Donc, si d'après les différentes définitions le terme cache en lui-même une panoplie de mesures et pratiques hétérogènes, le point commun entre ces multiples visions du nouveau management public c'est qu'elles forment entre elles la base d'une meilleure gestion de l'administration publique (Guy Peters, 2014). Cette difficulté rencontrée lors de l'élaboration d'une définition d'ordre universel de la notion pousse la plupart des auteurs à essayer de mettre en place une liste descriptive de réformes d'ordres typiques plutôt que de se focaliser sur la définition.

Le fondement de cette nouvelle doctrine trouve sa légitimité dans la logique suivante : Pour les adeptes de ce courant, les administrations publiques doivent livrer un service à une certaine clientèle (citoyens). Pour ce faire, ces dernières doivent être organisées de façon à ce qu'elles puissent réaliser cette mission d'une manière optimale à l'image de l'entreprise privée qui cherche l'efficacité et l'efficience (Yves & Giauque, 2005) et donc c'est cette particularité qui a fait l'objet de plusieurs critiques.

Dans les années 1980, l'administration publique a été considérée comme étant inefficace, adaptant un mode de gestion inadéquat, caractérisée par une structure centrale excessive et peu flexible laissant peu de place à l'initiative et la création. C'est principalement dans ce sens que les efforts ont été déployés afin de redonner un nouveau souffle à la gestion de



l'administration publique en se référant au secteur privé. Donc, l'idée de base est de prêter du secteur privé l'ensemble des principes et méthodes de travail susceptibles d'être appliqués dans l'administration publique.

Varon & Bonvin (2004) ont essayé de regrouper le modèle du nouveau management public en six principes couvrant toutes les dimensions possibles comme le montre le tableau suivant :

**Tableau 4 : Eléments constitutifs du nouveau management public**

Principes de la NGP	Outils de la NGP
Principe 1: Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité de l'administration; Distinguer ainsi les tâches de financeurs, acheteurs et prestataires des services publics	Outil 1: Négociation de contrats de prestations qui fixent des indicateurs de performance à atteindre dans un délai imparti, entre les autorités politiques (parlement, gouvernement) et les responsables des services administratifs
Principe 2: Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre, en matière d'affectation des ressources notamment)	Outil 2: Attribution de budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre pour satisfaire à leurs critères de rendement
Principe 3: Réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, décentraliser certaines tâches administratives et déléguer la gestion au niveau le plus bas (selon le principe de subsidiarité)	Outil 3: Création d'agences exécutives et de structures organisationnelles plus flexibles ainsi que déréglementation de certains statuts de la fonction publique en introduisant des mandats individualisés et le salaire au mérite
Principe 4: Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général (y compris en créant des quasi-marchés)	Outil 4: Mise au concours pour la fourniture de certaines prestations (marchés publics), déréglementation des monopoles publics et introduction de bons (vouchers) aux usagers qui choisissent librement leurs fournisseurs
Principe 5: Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives; Utiliser de manière efficiente les ressources publiques (value for money)	Outil 5: Calcul et comparaison des coûts grâce à une comptabilité analytique (par groupe de produits administratifs) et comparaison de différents prestataires (benchmarking)
Principe 6: Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir	Outil 6: Gestion orientée vers la qualité (voire la certification des processus), chartes de service public et enquête de satisfaction réalisée auprès des clients

Source : (Varone & Bonvin, 2004, p. 6)

D'après les deux auteurs, l'amélioration du rendement et la performance des administrations publiques doit passer obligatoirement par le choix d'un ou plusieurs principes selon la particularité de chaque pays et qui vont se traduire par la suite par l'adoption d'un ou plusieurs outils. Donc, là aussi on parvient à conclure que la notion du nouveau management public englobe en elle une panoplie de mesures et de pratiques en relation avec l'amélioration du comportement des administrations publiques.

Après avoir eu une idée sur l'administration publique marocaine en termes d'évolution et composition et sur le concept du nouveau management public, nous allons au cours de cette dernière partie évaluer la possibilité d'intégration de ce nouveau mode de gestion au sein de l'administration publique marocaine et les potentialités de sa réussite.

### **3. L'administration publique marocaine au règne du NMP.**

« Les transformations enclenchées par le Maroc au niveau de l'amélioration de l'administration publique font du Royaume un modèle à suivre », souligne Mohamed Ben Abdelkader, ex ministre délégué en charge de la Réforme de l'administration et de la Fonction publique<sup>4</sup>. Cela semble être encourageant mais, nous devons poser un certain nombre de questions : ces transformations sont-elles inspirées du modèle du nouveau management public ? Sont-elles alignées avec les ambitions et aspirations du Royaume ? Ont-elles permis au Maroc de créer une administration publique capable de faire face aux exigences sans cesse croissantes du citoyen et de l'environnement ? Pour répondre à ces questions nous allons au cours de cette partie faire le point sur le contenu de la réforme de l'administration publique dans le cadre du nouveau management public en tant que mode de gestion.

Comme on vient de le signaler auparavant, le nouveau management public est une doctrine d'ordre globale qui regroupe une panoplie de réformes à adopter en fonction de la particularité de chaque pays et chaque entité administrative. Le Maroc dans son modèle de réforme a lui aussi mis l'accent sur une typologie de réforme administrative qui fera l'objet de notre analyse.

Le premier aspect sur lequel nous nous sommes arrêtés et celui du renforcement de la déconcentration administrative comme facteur permettant de réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties et rapprocher l'administration du citoyen (3ème principe constituant le NMP selon Varone & Bonvin). Le Maroc dans ces efforts de rupture avec l'administration

---

<sup>4</sup> Mots de l'ex ministre lors du 15ème Forum panafricain sur la modernisation de l'administration publique et des institutions de l'Etat qui s'est tenu le 9 juillet 2019 à Fès.

traditionnelle de nature wébérienne a mis le chantier de la déconcentration administrative au cœur des priorités, parmi les pierres angulaires du nouveau modèle marocain celle-ci n'arrive toujours pas à atteindre les objectifs tracés depuis plusieurs années malgré les récentes réalisations. Comme on vient de le signaler au niveau de la première partie de ce travail, les efforts pour l'accentuation du degré de déconcentration administrative au Maroc ont été boostés par la promulgation du décret n°02.05.1369 du 02 décembre 2005 relatif à l'organisation des départements ministériels et la déconcentration administrative et qui visait l'élaboration par chaque ministère d'un schéma directeur de déconcentration administrative décrivant les compétences à transférer aux entités déconcentrées ainsi que le nombre de l'effectif fonctionnaire prévu être redéployé au niveau déconcentré dans un délai d'un an après la publication du dit décret sauf que la réalité a démontré l'absence d'un engagement de la part des différents ministères et donc il fallait attendre l'an 2018 pour voir l'adoption et la publication au bulletin officiel de la charte nationale de la déconcentration administrative<sup>5</sup> qui avait pour mission de fixer les objectifs et les principes de la déconcentration administrative et les mécanismes de sa mise en œuvre, les règles générales de l'organisation administrative des services déconcentrés de l'Etat, les règles de répartition des attributions entre les administrations centrales et les entités déconcentrées, ....

Autre que cela, la charte nationale a précisé que les autorités gouvernementales sont tenues d'élaborer des schémas directeurs de la déconcentration administrative. Ces schémas viennent d'être validés et chaque ministère a préparé le sien, avec des exigences de transfert des compétences ainsi tout ce qui est opérationnel doit être transféré au niveau régional et provincial (Chaoui, 2020). Or, le président de la commission interministérielle de la déconcentration administrative qui est le chef du gouvernement s'est fixé une période de trois ans pour assurer le transfert des compétences ce qui pose un grand point d'interrogation étant donné que l'année 2021 sera une année électorale par excellence chose qui va peut-être remettre les compteurs à zéro. Donc, sur ce point, la volonté de doter le Maroc d'une administration déconcentrée est à saluer sauf que les réalisations sur le terrain souffrent toujours d'un manque de courage et de persévérance de la part des preneurs de décisions. Le degré de priorité accordée à ce chantier ne correspond pas aux efforts déployés au niveau

---

<sup>5</sup> Le décret n ° 2-17-618 du 18 Rebia II 1440 portant Charte Nationale de la Déconcentration Administrative a été publié le 26 décembre 2018.

pratique donc le rêve de voir le Maroc se doter d'une administration hautement déconcentrée doit encore attendre.

Le second point sur lequel nous nous sommes focalisés est celui de la simplification des procédures administratives jugées trop complexes. Pour le Maroc, la question de la simplification des procédures administratives a été placée au premier rang des priorités depuis la fin des années 1990 notamment avec la circulaire du Premier Ministre n°31/99 novembre 1999 relative à la simplification des procédures et des circuits administratifs sauf que malgré que des investissements considérables aient été destinés à la simplification des procédures administratives via des grands projets, la cours des comptes dans un rapport sur le système de la fonction publique a signalé que : « l'impact de ces projets demeure imperceptible au niveau de certaines administrations » (2017). Pour donner une nouvelle impulsion à ce chantier, le Maroc a adopté la loi 55-19 relatif à la simplification des procédures et formalités administratives<sup>6</sup>, l'objectif étant d'instaurer une nouvelle relation entre l'administration et le citoyen-client basée sur la simplification des procédures administratives, une loi qui donne lieu à un grand chantier de mise en œuvre de ses dispositions dans un délai de six mois, le compte à rebours est enclenché depuis le 28 septembre, date de la publication d'un arrêté conjoint entre le département de la Réforme de l'administration et le ministère de l'Intérieur, qui chapeautent ce dossier. Il reste à savoir si l'administration publique sera au rendez-vous et respectera le délai précisé ou non. Là encore une fois on réaffirme l'existence d'une volonté réelle de réforme de l'administration publique mais cette volonté doit se traduire par un suivi rigoureux des prérogatives mentionnées dans la dite loi car le Maroc a enregistré des avancées remarquables en matière de simplification des procédures administratives mais les grandes aspirations exigent plus de réalisations.

Le troisième point concerne la gestion axée sur les résultats (2<sup>ème</sup> principe constituant le NMP selon Varone & Bonvin), une notion introduite dans la sphère de l'administration publique grâce au nouveau management public. Le Maroc a montré son intérêt pour ce nouveau mode de gestion depuis le 25 décembre 2001 avec la publication de la circulaire n° 12/2001 du Premier Ministre relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration et qui envisage, selon la direction de la planification et des ressources financières du ministère de la santé (2006) :

---

<sup>6</sup> Dahir n° 1-20-06 du 11 rejb 1441 (6 mars 2020) portant application de la loi n° 55-19 relative à la simplification des procédures et des formalités administratives.

-L'implantation d'un nouveau dispositif de gestion budgétaire, axée sur les résultats et privilégiant les engagements réciproques entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés;

-La globalisation des crédits budgétaires qui accordera une plus grande autonomie et de larges responsabilités aux responsables des services déconcentrés.

Un an après la publication de la dite circulaire, le ministère de la santé à titre d'exemple a été parmi les premiers à s'engager dans cette nouvelle logique de gestion avec la mise en place de la globalisation des crédits et un an après avec l'adoption de l'approche budget-programme. L'objectif est donc de passer d'une gestion classique vers une gestion axée sur les résultats comme le démontre Haddad (2011) dans le tableau suivant :

**Tableau 5 : passage du budget de moyens au budget-programme.**

Système budgétaire classique	Nouvelle approche de gestion publique
Perspective annuelle	Perspective pluriannuelle
Budget de moyens	Budget par programme
Budgets de fonctionnement et d'investissement séparés	Unification du processus de formulation budgétaire
Peu de marges de manœuvres dans l'allocation des ressources	Flexibilité dans l'allocation des ressources à moyen terme
Gestion axée sur les moyens	Gestion axée sur les résultats
Bilan de l'action publique après la dépense (ex-post)	Existence d'indicateurs de performance définis avant l'intervention publique (ex-ante)
Faible lien entre la stratégie du gouvernement et les allocations budgétaires	Existence d'un lien entre les priorités nationales et les objectifs sectoriels

**Source : (Haddad, 2011)**

Après une dizaine d'années, la culture de la gestion axée sur les résultats a marqué un pas énorme en s'incarnant dans les schémas directeurs de la réforme administrative des différents départements ministériels dictés par la charte nationale de la réforme administrative citée auparavant à travers le fait de fixer : « **les objectifs à réaliser** par les services déconcentrés de

l'Etat et les **indicateurs de mesure de leurs performances** dans la réalisation de ces objectifs »<sup>7</sup>.

Donc, théoriquement parlons, les responsables marocains ont pris conscience de l'importance de la fixation d'objectifs clairs, précis et mesurables pour déterminer par la suite le degré de réalisation via un suivi périodique et exigeant sauf que la réussite ou non d'une telle démarche ne sera pas à confirmer aujourd'hui. Il faudra donc être passion et espérer l'engagement de toutes les parties concernées.

Le dernier point sur lequel nous nous sommes arrêtés et celui de l'amélioration de la qualité du service rendu au citoyen (6ème principe constituant le NMP selon Varone & Bonvin). On a jugé important de traiter la question de la qualité du service rendu au citoyen-client du fait que ce dernier occupe une place de choix dans ce nouveau mode de gestion. La consultation de la littérature nous a permis de conclure que le Maroc a pris conscience de l'importance de l'amélioration du service rendu au citoyen depuis plusieurs années, sauf que malgré les efforts déployés, la question du rendement de l'administration publique marocaine reste toujours loin des attentes des usagers. Lors d'une enquête<sup>8</sup> effectuée auprès des usagers du service public seul 22 % des personnes consultées ont estimé que l'efficacité des services publics est assurée.

L'institutionnalisation au Maroc de cette composante majeure de la réforme administrative a eu lieu avec l'adoption de la constitution de 2011 qui a précisé dans l'article 157 qu'« une charte des services publics fixe l'ensemble des règles de bonne gouvernance relatives au fonctionnement des administrations publiques, des régions et des autres collectivités territoriales et des organismes publics ». Visant à renforcer la transparence en matière de procédures administratives et à améliorer la relation entre l'administration et l'utilisateur et très attendue depuis plus de neuf ans, la charte des services publics a été adoptée le mardi 11 février 2020.

Reste à préciser que ce travail, malgré son importance, n'aura pas d'effet que s'il est accompagné par l'instauration d'une culture d'évaluation du rendement des prestations publiques qui est absente jusqu'à aujourd'hui. Selon le rapport de la cours des comptes sur le

---

<sup>7</sup> Le décret n° 2-17-618 du 18 Rebia II 1440 portant Charte Nationale de la Déconcentration Administrative a été publié le 26 décembre 2018.

<sup>8</sup> Selon le rapport national sur l'évaluation du système de gouvernance au Maroc élaboré par l'observatoire marocain de l'administration publique en 2016

rendement du service public, l'évaluation de la performance n'est pas actuellement un processus permanent et institutionnalisé. Donc, en l'absence de cette pratique d'évaluation et de mécanisme de contrôle efficace, la qualité du service public demeure loin d'être satisfaisante et en deçà des exigences. Pour faire face à cela, le plan national de la réforme administrative 2018-2021 a intégré dans ces composantes une transformation managériale de la gestion basée sur la mesure de la qualité des services rendus par les administrations publiques nous allons donc attendre avec impatience les années à venir pour voir si ça va marcher ou non.

### Conclusion

Dans un contexte marqué par des changements permanents, notamment une exigence de plus en plus croissante des citoyens, la plupart des pays du monde se sont lancés dans des chantiers énormes de réforme des administrations publiques, l'objectif étant de mettre en place une administration performante capable de satisfaire les besoins des citoyens devenus clients tout en réduisant les coûts. Le Maroc n'a pas échappé à cette logique et à essayer depuis plusieurs décennies à introduire des réformes en matière de la gestion de la chose publique étant donné que l'administration publique marocaine a toujours été objet de critiques.

Aujourd'hui, la nécessité de réformer l'administration publique est devenue pour le Royaume du Maroc une exigence particulière. Les réalisations ne doivent pas être niées mais à préciser qu'à leurs états actuels elles n'arrivent toujours pas à suivre le rythme des avancées politiques et économiques ce qui bloque en conséquence une dynamique de développement global et durable.

S'inspirant du nouveau management public, le Maroc s'est lancé avec courage dans une nouvelle tentative de réforme de son administration publique dans le cadre d'un plan national de la réforme administrative 2018-2021. Un plan qui repose sur un changement global et intégré qui s'articule autour de quatre transformations structurelles complémentaires. Ces transformations sont assurées par une panoplie de projets cadres dont le degré de réalisation n'est pas le même étant donné que la solution que propose le nouveau management public est un processus de long terme qui dure dans le temps et donc qui exige de la détermination (Belaraj & Oukassi, 2020).

À ce jour, il est opportun de se demander ce que le contexte actuel réserve au Royaume en matière de la réforme administrative. Il s'agit de deux cas de figure possibles à ce stade-ci. Le premier renvoie à un abandon, comme c'est le cas pour les anciennes réformes administratives, face aux différents obstacles qui se manifestent et qui vont se manifester à l'image de la résistance d'ordre culturel qui décline tout changement tant que cela affecte la stabilité et les bouleversements liés aux changements d'ordre politique surtout que nous sommes à proximité d'une année électorale par excellence. Le second cas de figure, et pour qui nous sommes favorables, est celui d'un engagement de la part des différentes parties prenantes du respect des mesures envisagées et de la poursuite des efforts déployés pour l'atteinte des objectifs fixés étant donné que la feuille de route est plus que jamais claire et visible pour tous chose qui va se traduire par une amélioration significative de l'image de l'administration publique marocaine . Quel que soit la situation, le présent travail nous a permis de constater que la question de la réforme de l'administration publique n'est pas une tâche facile à entreprendre étant donné qu'elle touche à plusieurs variables dont les objectifs ne sont pas forcément les mêmes. Malgré les efforts déployés, l'atteinte de l'objectif ultime qui est une administration publique performante, efficace, efficiente et qui fait du citoyen le centre d'intérêt n'est pas envisageable, en tout cas, dans les prochaines années à venir chose qui nous amène à poser la question suivante : avec la continuité des avancés réalisées dans le champ d'étude du management public, des auteurs commencent déjà de parler de la fiabilité du modèle proposé par le nouveau management public qui fonctionne dans des situations particulières et donc de la nécessité de l'adoption d'une nouvelle approche de gestion beaucoup plus pertinente. Le royaume du Maroc, avec le retard constaté, le Maroc devrait-il suivre son modèle de réforme clair plus que jamais ? Où bien sera-t-il capable de reformuler sa stratégie globale de réforme de l'administration publique et remettre les compteurs à zéro ?

### BIBLIOGRAPHIE

- Abord de Chatillon, E. & Desmarais, C. (2012). Le Nouveau Management Public est-il pathogène ? *Management international / International Management /Gestión Internacional*, 16 (3), 10–24.
- Amar, A. Berthier, L. (2017). «Le nouveau management public : avantages et limites », *Gestion et Management Publics*, vol.5.

- Belaraj, A. Oukassi, M. (2020). Le nouveau management public : vers une bonne gouvernance des établissements publics, *Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit*, Volume 4 : numéro 3, pp: 96-122.
- Bezes, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties: L'impact du New Public Management. *Informations sociales*, 126(6), 26-37. <https://doi.org/10.3917/inso.126.0026>.
- Chaoui, M. (1998, 6 août). Pacte de bonne gestion : Le gouvernement définit les règles L'Economiste. <https://www.leconomiste.com/article/pacte-de-bonne-gestion-le-gouvernement-definit-les-regles?destination=node/783006>.
- Chaoui, M. (2020, 10 Janvier). Déconcentration : le chantier remis au frigo ? L'Economiste. <https://www.leconomiste.com/article/1055684-deconcentration-le-chantier-remis-au-frigo>.
- Charbonneau, M. (2012). Nouveau management public, dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*. [www.dictionnaire.enap.ca](http://www.dictionnaire.enap.ca).
- Cour des comptes (2017). *Système de la fonction publique*. Rapport publié en octobre 2017.
- Desrochers, F. (2016). *La nouvelle gestion publique : une manifestation des transformations néolibérales du pouvoir (Mémoire)*. Université du Québec à Montréal.
- Direction de la planification et des ressources financières. (2006). *La stratégie de contractualisation interne avec les régions sanitaires basée sur l'approche « budget-programme »*. Rapport publié juin 2006. <https://fr.slideshare.net/rachidmabrouki108/strategie-de-contractualisation-ministre-de-la-sant-au-mar>.
- Haddad, M. (2011). Avantages et opportunités de l'utilisation de la Gestion Axée sur les Résultats. Direction du Budget, Ministère de l'Economie et des Finances.
- Hernes, T. (2005). Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 71(1), 5-18. <https://doi.org/10.3917/risa.711.0005>.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, Vol. 69, n°1, pp. 3-19.
- Guy Peters, B. (2014). Nouveau management public (new public management). Dans : Laurie Boussagu et éd., *Dictionnaire des politiques publiques: 4e édition* (pp. 398-404).
- Ladner, A. Chappelet, J-L. Emery, Y. Knoepfel, P. Mader, L. Soguel, N. Varone, F. (2013). *Manuel d'administration publique suisse*. Presses polytechniques et universitaires romandes. 942 p.
- Lane, J-E. (2000). *New Public Management: An Introduction*. Taylor & Francis Ltd. 256p.

Laufer, R. Burlaud, A. (1980) Management public : Gestion et légitimité. Dalloz. Dalloz, 356p.

Observatoire marocain de l'Administration publique (OMAP). (2006). Evaluation du système de gouvernance au Maroc : Suivi des progrès accomplis en matière de bonne gouvernance. Rapport publié en 2006.

Ourzik, A. (2006). Gouvernance et modernisation de l'administration. <http://www.albacharia.ma/xmlui/handle/123456789/31457>.

Parenteau, R. (1992). Management public : comprendre et gérer les institutions de l'État. Les Presses de l'Université du Québec, p.662

Pollitt, C. Bouckaert, G. (2004). Public Management Reform: A Comparative Analysis, Oxford: Oxford University Press.

Rousset, M. (2010). Le nouveau concept de l'autorité et la modernisation de l'administration marocaine. Dans Centre d'études internationales, une décennie de réformes au Maroc (1999-2009). Karthala. 427p.

Varone, F. Bonvin, J.-M. (2004). Regards croisés sur la nouvelle gestion publique. Les Politiques Sociales La nouvelle gestion publique. p.6.

Yves, E. Giaque, D. (2005). Paradoxes de la gestion publique. L'Harmattan. 251p.