

**LA PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE
MAROCAINE A LA LUMIERE DES EXIGENCES DU NOUVEAU
MANAGEMENT PUBLIC**

**THE PERFORMANCE OF THE MOROCCAN PUBLIC
ADMINISTRATION IN THE LIGHT OF THE REQUIREMENTS OF
THE NEW PUBLIC MANAGEMENT**

LAFRAM Nora

Chercheur au laboratoire Performance Economique et logistique (PEL)

Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Mohammedia

Université Hassan II – Casablanca Maroc

Lafram.nora@gmail.com

LAMALEM Ahmed

Enseignant chercheur

Ecole National de Commerce et de Gestion de Casablanca ENCG-C

Université Hassan II – Casablanca Maroc

Ahmed.lamalem@gmail.com

Date de soumission : 11/09/2021

Date d'acceptation : 11/10/2021

Pour citer cet article : LAFRAM N. & LAMALEM A. (2021) « la performance de l'administration publique marocaine a la lumière des exigences du nouveau management public» Revue Internationale du chercheur «Volume 5 : Numéro 3» pp : 576 – 589.

Résumé :

Le nouveau management public (NPM) ou la nouvelle gestion publique est un nouveau mode de gestion publique moderne qui a comme objectif principal la production d'une prestation publique de qualité destinée à l'ensemble des citoyens et qui répond à l'intérêt général de la population.

Les organisations publiques adoptant ce nouveau mode de gestion connaissent de profondes mutations impactant leur culture organisationnelle et apportant des changements aux processus et à la structure de l'organisation publique, cela a comme objectif de les faire fonctionner mieux.

Ainsi, Etant donnée le rôle central qu'occupe l'administration publique marocaine dans le développement socio- économique du pays, Une large réforme de modernisation a été mis en place, afin de la rendre plus performante et de la faire intégrer au mouvement NMP. Ces actions de modernisation ont été couronnées par l'adoption de la loi organique relative à la loi des finances loi n 130. L'objectif ultime de cette réforme est de faire passer la gestion publique d'une logique de moyens à une logique de résultats à travers la mise en place des dispositifs, des procédures et des mécanismes permettant de mobiliser les acteurs autour de la mesure et de la recherche de l'amélioration de la performance.

L'objectif principal de ce travail est d'explicitier la démarche de la performance dans l'organisation publique, de mettre la lumière sur les contraintes de sa mise en place dans l'administration publique marocaine, ainsi que de proposer des pistes en vue de son amélioration et évolution.

Mots-clés : Nouveau management public ; gestion axée sur les résultats ; performance publique; secteur public ; réforme publique.

Abstract :

New public management (NPM) is a new mode of modern public management whose main objective is the production of a quality public service intended for all citizens and which meets the general interest of population.

Public organizations adopting this new management method are experiencing profound changes impacting their organizational culture and bringing changes to the processes and structure of the public organization, the objective is to make them function better.

Thus, given the central role that the Moroccan public administration occupies in the socio-economic development of the country, a broad modernization reform has been put in place, in order to make it more efficient and to integrate it into the NMP movement. These modernization actions were crowned by the adoption of the organic law relating to the finance law law n 130. The ultimate objective of this reform is to move public management from a logic of means to a logic of results. through the establishment of systems, procedures and mechanisms to mobilize stakeholders around the measurement and search for improved performance.

The main objective of this work is to explain the performance approach in public organization, to shed light on the constraints of its implementation in the Moroccan public administration, as well as to suggest avenues for its improvement and evolution.

Keywords: New public management; results-based management; public performance; public sector ; public reform.

Introduction :

L'augmentation des exigences des citoyens et l'accroissement des contraintes budgétaires ont poussé notre pays à l'instar des pays du monde d'entamer un vaste chantier de réforme administrative.

Ce processus de réforme administrative trace comme objectifs primordiaux : le renforcement de la performance de la gestion publique afin d'assurer un service public de qualité rendu au citoyen-usager, une reddition des comptes permettant de définir l'imputabilité des dirigeants publics tout en leur offrant une plus grande marge de manœuvre, la transparence afin d'accroître la confiance du citoyen dans le service public. Dans ce sens, une nouvelle loi organique relative à la loi de Finances (LOLF) a été adoptée en 2015.

Ainsi, l'effort de modernisation de l'administration publique a abouti également à l'adoption de plusieurs textes juridiques relatifs à la gestion des finances publiques, à la régionalisation avancée, et à la mise en place des plans stratégiques pour l'amélioration de la gestion publique.

L'atteinte des objectifs de la réforme budgétaire passe par la transformation de la manière de pilotage de budget d'une logique moyens ou primait le respect strict des règles et des procédures à une logique axée sur les résultats et la performance.

L'enjeu de performance a émergé d'une façon plus intense suite à l'aggravation des problèmes de déperdition des ressources publique qui pèsent lourdement sur le budget de l'Etat d'une part et l'endettement de l'Etat pour faire face aux attentes pressantes des citoyens vis à vis des prestations publiques.

Suite au passage vers un secteur public à orientation managériale, la performance publique devient une exigence pressante qui oblige l'administration publique d'assurer une prestation publique optimale avec les mêmes dotations financière et parfois moins. La quête de la performance publique est devenue un paradigme nouveau de la gestion publique et un levier de la réforme publique.

L'évaluation de la performance publique s'avère assez complexe en raison de la spécificité du secteur public. On assiste ainsi à une évolution d'approche de la performance publique vers une approche plus intégrée et stratégique, ainsi le présent article vise à répondre aux questions suivantes :

- Comment peut-on définir le concept de la performance publique ?
- Quelle est la démarche de performance adoptée au Maroc ?
- Quelles sont ses contraintes et ses perspectives de développement ?

Pour répondre à l'ensemble de ces questions, nous allons traiter ce sujet en trois parties, en premier lieu nous allons présenter le concept de la performance publique à travers une revue de littérature, en deuxième lieu nous traiterons la démarche de la performance mise en place dans l'administration publique marocaine et en dernier lieu nous aborderons les contraintes et les perspectives de développement de la démarche de performance.

1. La notion de la performance dans l'administration publique

La performance est une notion fréquemment utilisée dans le contexte de la gestion publique. Néanmoins, donner une définition à ce concept reste délicat du fait de ses diverses dimensions. Nous essayerons de donner un aperçu théorique sur ce concept ainsi que sur les sous-basements du nouveau management public.

1.1 La performance de l'administration publique :

IL existe différentes définitions de la performance, ainsi que ses principaux modèles de mesure. Pour les chercheurs en sciences de gestion, le concept de performance est un vieux « serpent de mer » (Bartoli, 1997), il n'est pas facile à définir et à mesurer.

La performance est un concept fréquemment utilisée, cependant, la définition demeure difficile du fait de ses multiples dimensions. Pendant longtemps, ce concept a été limité à une dimension simple centrée sur la seule dimension financière (Bourguignon, 1998). Elle est souvent interprétée à travers les concepts d'efficacité et d'efficience de l'organisation. Bourguignon (1998), définit la performance en gestion en trois niveaux : la performance résultat, la performance action et la performance succès.

(GILBERD, 1980), présente la performance à travers un triangle dont le segment entre objectifs et résultats représente l'efficacité, le segment entre résultat et moyens définit l'efficience, le segment entre moyens et objectifs représente la pertinence.

La conception de la performance traditionnelle s'est développée et ne se réduit pas à la dimension financière, mais revêt un caractère multidimensionnel qui prend en compte toutes les dimensions de la performance de l'organisation. Cependant, le concept de performance

véhicule des sens différents entre action, résultat, Succès, la performance est interprétée selon le contexte spécifique dans lequel est utilisée. Afin de clarifier les interprétations concernant ce concept, les auteurs ont exposé ses évolutions majeures. C'est ainsi que Lorino (1999), a défini la performance d'une organisation comme « *le jugement porté par "la société" (clients, usagers, riverains) sur le rapport entre valeur produite (besoins satisfaits) et coûts encourus (ressources consommées)* ».

Pour certains, la performance a longtemps été un moyen de contrôle. C'est ainsi que Anthony (1965 : 17), souligne que la performance est « *un processus par lequel les managers obtiennent l'assurance que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour la réalisation des objectifs de l'organisation* ».

La notion de performance est généralement jugée comme le résultat des actions qui ont permis de l'atteindre (Bourguignon, 1996). Elle est alors liée à la réalisation des objectifs qui sont la raison d'être d'une organisation.

Selon Bartoli (2005), la performance est le fait d'obtenir un résultat sous-entendu satisfaisant. Elle met en relation les notions d'objectifs, de résultats et de moyens dont résultent trois logiques : efficacité et efficience et budgétisation que nous analysons ensuite.

Selon LEBAS (1995), une entreprise performante est celle qui fait mieux que ses concurrents sur le moyen terme, et dans l'idéal sur l'ensemble des paramètres définissant la performance.

1.2 le Nouveau Management Public et la Performance Publique

Le Nouveau Management Public constitue le paradigme le plus dominant en matière de transformation de la conception de la performance au niveau de l'administration publique.

Le NPM constitue un ensemble de concepts qui puise ses fondements dans de nombreux courants de pensée : courant néoclassique, Théorie des organisations, Théorie de l'agence, Théorie des droits de propriété.

L'appellation New Public Management est attribuée à Christopher Hood en 1991. Il n'existe pas une seule définition du Nouveau Management Public (NPM), mais le point commun des réformes se réunissent sur le passage d'une logique classique de l'administration publique, à une nouvelle logique de gestion basées sur les méthodes employées dans le secteur privé.

C'est ainsi que Pettigrew (1997), nous a présenté la définition suivante : « *En quelques mots, le new public management a consisté à favoriser l'intrusion de modèles et de personnes issus du secteur privé dans le secteur public.* »

Par conséquent, il recommande d'octroyer une plus grande autonomie aux dirigeants et aux échelons intermédiaires avec une responsabilisation sur les résultats attendus, cela favorise une plus grande participation des gestionnaires publiques dans la construction de budget avec une augmentation de leur engagement.

Le NPM insistait sur l'introduction au sein des structures et des procédures bureaucratiques relatives au secteur public, des principes inspirés du secteur privé. Son idée principale est que l'administration publique, organisé selon les fondements de la bureaucratie wébérienne, est inefficace, et qu'il est recommandable d'introduire dans les organisations publiques les méthodes de gestion du secteur privé afin de les rendre plus performantes.

2. La démarche de la performance dans l'administration publique marocaine

Plusieurs pays ont adopté depuis les années 1980 les outils de NMP mais ce n'est que dernièrement que ces concepts ont été mis en place au Maroc surtout avec l'adoption de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances qui constitue le moteur de cette réforme.

Dans ce sens, le loi organique n°130-13 relative à la loi de finances « LOLF » promulguée en 2015 a permis une transformation profonde des méthodes de gestion publique, en plaçant la performance comme objectif primordial de toute action publique. Le budget est donc établi en liaison étroite avec les politiques publiques, en se basant sur des objectifs assortis des indicateurs de performance, cela va faciliter l'évaluation de la performance de dépense publique.

Pour Bouazza M. & Lakchiri I. (2020) « *La démarche de performance permet le pilotage de l'action publique de l'Etat selon des priorités clairement identifiées. La définition d'une stratégie de performance constitue une première étape indispensable à la définition des objectifs de performance* ».

La démarche de performance selon le guide de la performance établi par la direction du budget du ministère de l'économie et des finances est un ensemble d'outils de pilotage des administrations pour l'atteinte des résultats préalablement fixés. Ses objectifs consistent à renforcer la transparence afin d'assurer une meilleure information du Parlement sur les objectifs des politiques publiques ainsi que et les résultats souhaités, il vise à améliorer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique et la qualité du service public offert au citoyen, il permet également d'accroître la responsabilisation des gestionnaires tout en les

octroyant une plus grande marge de manœuvre et d'autonomie de gestion afin d'assurer leurs obligations de performances et de résultats.

Ainsi, un ensemble de techniques et de démarches ont été mis en place afin d'assurer une plus grande performance de la gestion publique :

2.1 La nouvelle architecture budgétaire :

Le passage d'une approche juridique et technique du fonctionnement de l'administration vers une approche managériale axée sur la performance au service de l'intérêt général a nécessité une révision de la nomenclature budgétaire en la structurant autour des programmes qui incarnent le cadre de la démarche de la performance. Ainsi la figure ci-après représente la nouvelle architecture budgétaire :

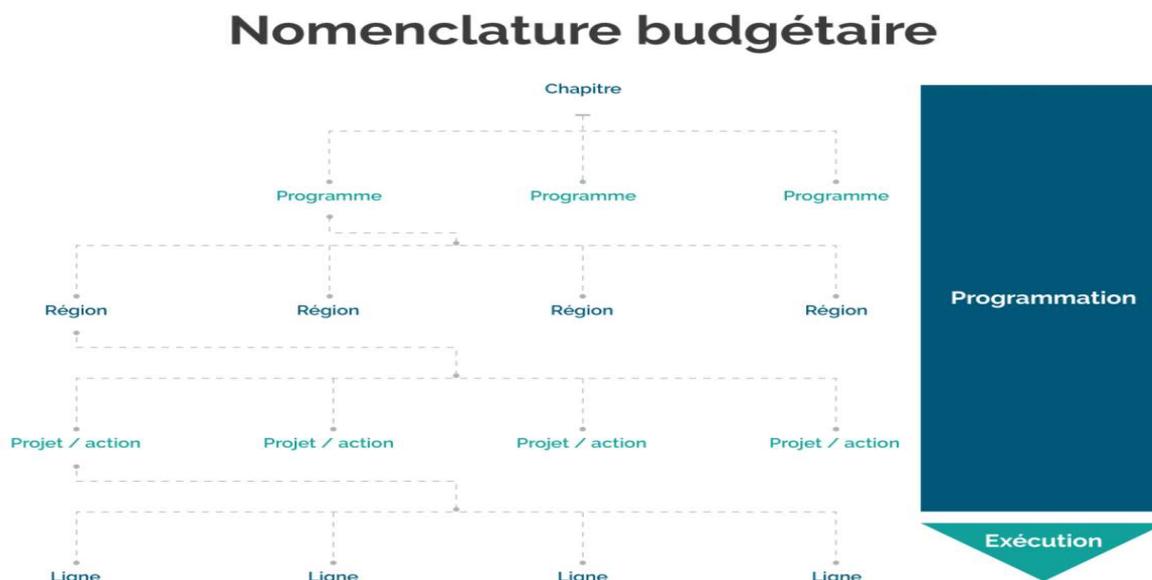
Figure 1 : la nouvelle architecture budgétaire mis en place par la LOLF



Source : élaboré par l'auteur

Ainsi, le passage d'une approche normative des dépenses à une nomenclature par programme avec une mise en évidence de la dimension régionale, la nouvelle nomenclature budgétaire s'articule autour des éléments qui apparaissent dans la figure ci-dessous :

Figure 2 : la nouvelle nomenclature budgétaire



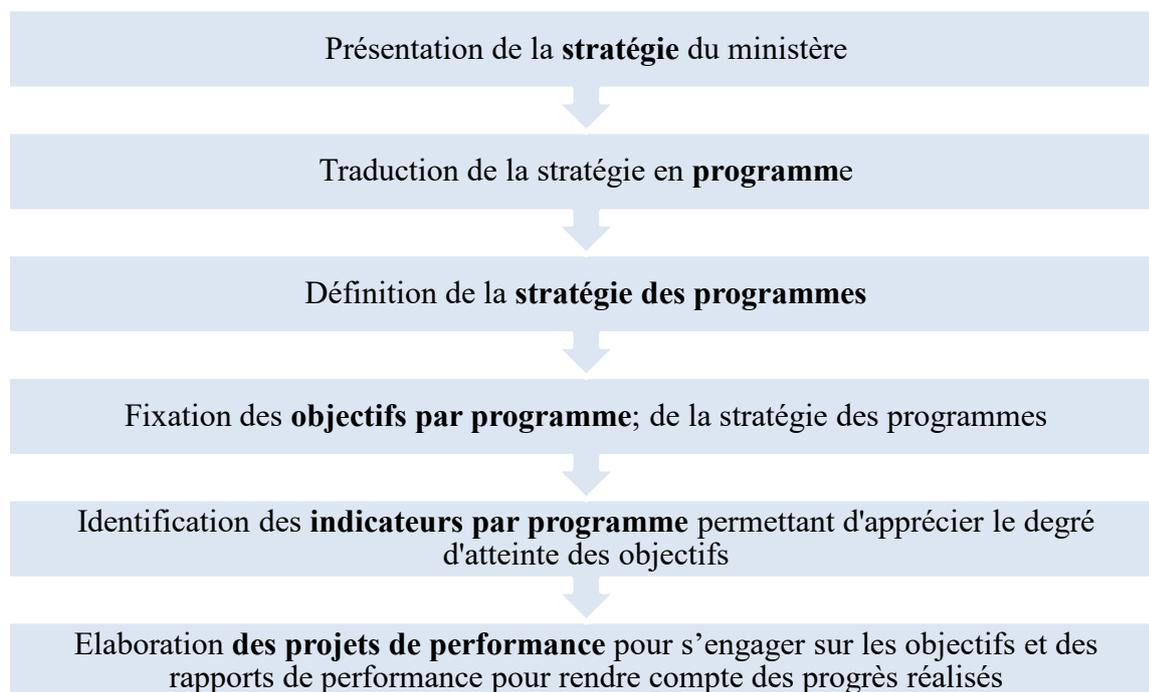
Source : Portail de la LOLF

2.2 La gestion axée sur les résultats :

La nouvelle loi organique relative à la loi de finances a marqué un grand pas dans le processus de changement des méthodes de gestion publique à travers le passage d'une logique de moyens qui se base sur le respect strict et rigide des procédures administratives et les règlements vers une logique de résultat qui vise la quête de la performance et l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique. La nouvelle gestion publique a donc imposé la refonte de la nomenclature budgétaire en la structurant autour des programmes établis en fonction des objectifs des politiques publiques qui représente le cadre logique de la démarche de performance.

Ainsi, la figure ci-après représente le cadre logique de la démarche de performance.

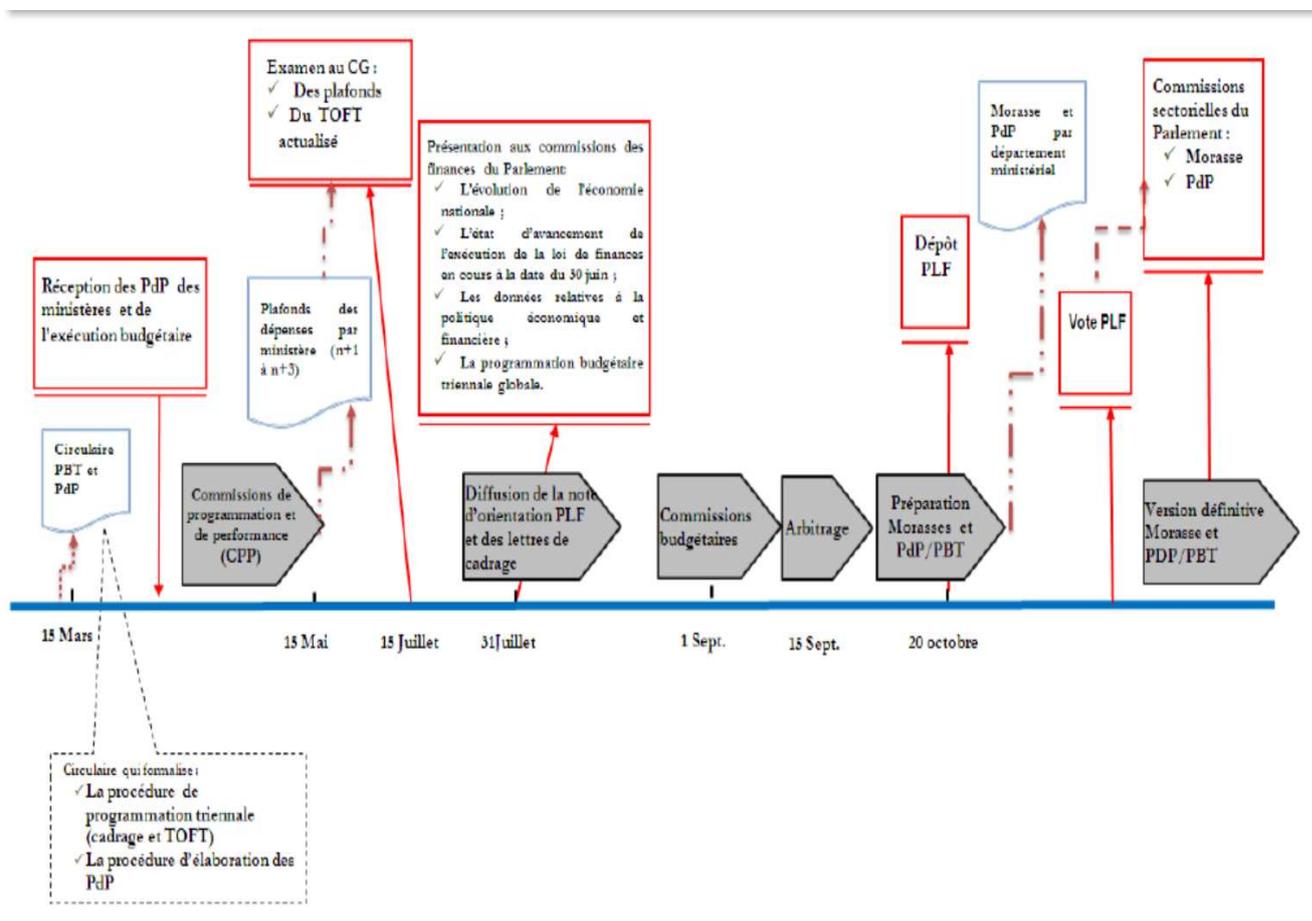
Figure 3 : Les étapes de la démarche de performance au Maroc



Source : élaboré par l'auteur

La démarche de la performance doit être menée en parallèle avec les différentes étapes de la procédure budgétaire qui débute par la diffusion de la circulaire du Chef de gouvernement invitant tous les ordonnateurs à établir leur proposition de programmation budgétaire triennale comme mentionné dans la figure suivante.

Figure n°4 : le suivi de la performance dans le calendrier budgétaire public Marocain



Source : Guide de la performance

2.3 Les documents relatifs à la performance dans le cadre de la LOLF

On peut bien parler de la performance dans l'administration publique marocaine lors de l'existence d'un système de suivi de performance à travers des documents négociés entre l'opérateur et ses tutelles. Le dialogue sur la performance est devenu une nécessité ceci ne peut se faire qu'à travers des indicateurs des performances qui sont une représentation chiffrée de la réalisation d'un objectif.

Dans ce cadre, on peut présenter deux types de documents qui encadrent cette démarche de performance publique d'une part les documents prospectifs constitués par le budget Opérationnel de Programme « BOP », le Projet Annuel de Performance « PAP » et d'autres part les documents rétrospectifs : constitués essentiellement par le Rapport Annuel de Performance.

3. Les contraintes et les perspectives de la mise en place d'une démarche de performance dans l'administration publique marocaine

A partir de l'exploitation de nos données collectées, on a détecté différentes contraintes qui peuvent entraver la bonne intégration de la démarche de performance au sein de l'administration publique marocaine:

3.1 Les contraintes de la mise en place d'une démarche de performance dans l'administration publique marocaine

3.1.1 Contraintes juridiques et institutionnelles :

- Le retard dans le dépôt de la loi de règlement constitue une limite au développement de l'évaluation de la performance publique étant donné que la loi de règlement constate le montant définitif des encaissements de recettes et d'ordonnements des dépenses se rapportant à un même exercice budgétaire et arrête le compte de résultat de l'année. Un dépôt tardif rend le contrôle de parlement sur le gouvernement théorique et illusoire.
- Le statut général de la fonction publique est un élément stratégique dans le processus de réforme de la gestion publique. L'être Humain constitue la ressource la plus importante qui participe aux différentes réformes et politiques publiques adoptées, ce statut est en déphasage avec la démarche de performance pour plusieurs motifs comme le système de rémunération qui ne permet pas une liaison entre le salaire et les performances réalisées, le système d'évaluation de rendement des fonctionnaires ne prend pas en compte les capacités d'accomplissement des activités au regard des objectifs.

3.1.2 Contraintes techniques et managériales :

La gestion publique adoptent avec timidité les techniques de management issues du secteur privé, c'est ainsi que l'administration publique souffre des contraintes et limites suivantes :

- L'existence de structures d'organisation bureaucratique centralisée
- L'absence de système de contrôle de gestion dans les administrations et la prédominance de l'audit financier sur les autres types d'audit de performance

- L'insuffisance des systèmes d'information pour la promotion de la culture d'évaluation, de performance et de transparence
- Le déficit d'éthique et de moralisation dans l'administration

3.1.3 Contraintes humaines et socioculturelles :

Les facteurs humains et culturels affaiblissent la mise en place de la démarche de la performance suite à l'absence d'une véritable gestion des ressources humaines et d'une culture individuelle et organisationnelle de la recherche de la performance ainsi qu'une absence de la culture de résultat et de transparence, cela se manifeste à travers l'absence de publication par l'exécutifs de rapports en milieu d'année, la publication avec beaucoup de retard du rapport de fin d'année, absence de justification des écarts existants entre les indicateurs de résultat et les résultats réels enregistrés, défaut de publication de rapport d'audit.

3.2 Les perspectives d'évolution de la démarche de performance au sein de l'administration publique marocaine

3.2.1 Les conditions et les facteurs juridiques et institutionnels

- Mettre en place les dispositions de la constitution
- Instaurer une logique de performance des finances publiques
- Assurer la transparence des finances publiques
- Renforcer les pouvoirs et les capacités du parlement en matière des finances publiques
- Intégrer la dimension régionale dans les finances publiques
- Généraliser l'évaluation et la reddition des comptes
- Repenser le statut général de la fonction publique

3.2.2 Les conditions et les facteurs techniques et managériaux

- Développer la planification stratégique
- Manager par la qualité
- Gérer le changement
- Moderniser les contrôles de la gestion publique
- Renforcer le contrôle interne
- Développer les pratiques d'audit
- Développer l'e-administration

3.2.3 Les facteurs humains et socioculturels :

- Appliquer la gestion prévisionnelle des emplois et compétences
- Mettre en place un référentiel emploi compétence
- Revoir l'évaluation des agents et lier rémunération au rendement
- Promouvoir la formation continue

Conclusion

Suite à plusieurs années d'ajustement structurel qui ont permis au Maroc de réformer, d'améliorer et de consolider ses fondamentaux macroéconomiques, dont les grands équilibres de ses finances publiques, le Maroc, comme les autres pays, a décidé de réformer son système de gestion pour l'orienter vers la recherche et l'attente des performances. Cette réforme de la gestion publique entamée au Maroc depuis 2001 par le biais d'une circulaire du premier ministre pour transformer l'organisation et le fonctionnement des administrations, en vue de passer d'une gestion classique axée sur les moyens et les procédures à une gestion moderne axée sur les résultats n'est pas bien encore installée.

L'étude réalisée nous a permis de nous arrêter sur les contraintes et les limites qui pèsent sur le développement de ces pratiques et les perspectives de ce nouveau mode de gestion.

Sur la base de ce diagnostic de l'état des lieux nous avons présenté les propositions d'une stratégie souhaitable pour améliorer et faciliter le processus de mise en place en éliminant les contraintes et les limites.

On peut conclure en disant que la réussite de la mise en place de la démarche de performance au Maroc implique une réflexion stratégique sur une approche convenable avec les spécificités et les conditions du pays. Cette approche doit être globale et intégrant l'ensemble des facteurs et conditions juridiques, institutionnels, techniques, managériaux, humains et socioculturels

D'ailleurs, l'enjeu pour le Maroc est de faire de la mise en place de la démarche de la performance un levier de la réforme de l'Etat vers un management stratégique.

BIBLIOGRAPHIE

- Bartoli, A. (1997). « la mangement dans les organisations publiques » édition Dunod,p 77.
- Bartoli, A. (2005), Le management dans les organisations publiques, Paris, France, Dunod, p 419.
- Bouazza M. & Lakchiri I. (2020) « Analyse de la démarche de performance publique à l'aune de la réforme budgétaire », Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 3 : Numéro 4 » pp : 1091 - 1113.
- Bourguignon, F. (1998). Redistribution and Development", invited lecture, Congress of the International Institute of Public Finance, Cordoba, Argentina (August).
- Gibert, P. (1980). Le contrôle de gestion dans les organisations publiques. Paris, Editions d'Organisation.
- Lorino, P. (1999). A la recherche de la valeur perdue: construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public. Politiques et management public, 17(2), 21-34.
- Anthony, R. N. (1965). Planning and control systems: A framework for analysis [by]. Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Bourguignon, A. (1996). Définir la performance: une simple question de vocabulaire?. In Performance et ressources humaines (pp. 18-31).
- LEBAS M. (1995), " Oui, il faut définir la performance ", Revue Française de Comptabilité, juillet- août, pp. 66-71.
- Pettigrew, T. F. (1997). Generalized intergroup contact effects on prejudice. Personality and social psychology bulletin, 23(2), 173-185.
- Le guide de la performance, Maroc, direction du budget, Ministère des finances
- La loi organique n°130-13 relative à la loi de finances
- Portail de la LOLF : <http://lof.finances.gov.ma/>