

Evolution du système financier public marocain vers le Management de la Performance

Evolution of the Moroccan public financial system towards the Performance Management

Mohammed Achraf Nafzaoui

Enseignant Chercheur à l'ENCG Kenitra

Docteur HDR en Sciences de Gestion

Laboratoire de Recherche en Sciences de Gestion des Organisations (LRSGO)

ENCG KENITRA – Université Ibn Tofail

Adresse mail : achrafnafzaoui@yahoo.fr

Soukayna FERDOUSSI

Doctorante en Sciences Economiques et Gestion à l'ENCG Kenitra

Laboratoire de Recherche en Sciences de Gestion des Organisations (LRSGO)

ENCG KENITRA – Université Ibn Tofail

Adresse mail : ferdoussi.soukayna@gmail.com

Date de soumission : 07/01/2019

Date d'acceptation : 10/02/2019

Pour citer cet article :

Nafzaoui A & FERDOUSSI S. (2019) « Evolution du système financier public marocain vers le Management de la Performance », Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit « Numéro 8 : Mars 2019 / Volume 3 : numéro 4 »
p : 152-174

Résumé

Confronté à une gestion publique complexe, l'évolution du système financier est devenue un impératif pour l'amélioration de la performance publique au Maroc. Face aux insuffisances rencontrées, les finances publiques ont été profondément transformées durant les trois dernières années sur le plan constitutionnel et réglementaire autour de trois objectifs notamment l'amélioration de la performance publique de l'État, le renforcement du contrôle et le raffermissement de la transparence. L'objectif du présent article est d'analyser l'évolution des réformes entamées sous l'effet conjugué de la Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOLF) visant l'amélioration de la performance et la modernisation de l'administration marocaine.

Mots-clés : Finances publiques, droit des finances, performance publique, renforcement de la transparence, finances au Maroc.

Abstract

Public administration all over the world is currently going through the transition from the old model of bureaucratic paperwork to a modern service driven by managerial techniques. Faced with multiple management problems, the evaluation of public financial systems has become imperative for the improvement of public performance in Morocco, The public financial system has been transformed over the last three years around three objectives including improving public performance of the state, strengthening the role of control and the fight against corruption. The purpose of this article is to analyze the evolution of the reforms initiated with the Organic Law on Finance Laws (OLFL), which aim to improve public performance.

Keywords: Public finances, finance law, public performance, increased transparency, finance in Morocco.

Introduction

Bien que les finances publiques soient souvent à l'origine des mutations institutionnelles et politiques des États, elles sont également soumises aux évolutions nationales et internationales de leur environnement. Selon le trésorier général du royaume, « *Les politiques publiques déterminent des choix de société qui ne sont appréciés par les citoyens que par leur mise en œuvre de manière concrète et immédiate* » (Bensouda, 2014). De ce fait, et comme la majorité des pays du monde, le système financier public marocain rencontre depuis quelques années plusieurs défaillances économiques, sociales et financières.

En effet, le Maroc fait face à un processus cumulatif de réformes qui a atteint un tel degré de maturité que l'on se trouve à un point culminant d'une réorganisation en profondeur des structures financières et d'une reconfiguration du schéma d'intervention de l'État (Bouvier, 2011).

La difficulté de la conjoncture internationale a incité les pouvoirs publics à engager un vaste chantier de réformes visant le renforcement des marges de manœuvre budgétaire et la soutenabilité à moyen terme des finances publiques. De la sorte, la politique financière publique prônée ces dernières années vise principalement l'appui de la croissance économique, l'amélioration des équilibres économique et le renforcement de la performance au sein des administrations publiques.

Pour ce faire, un ensemble de dispositions juridiques nationales du système financier sont mis en place pour assurer le fonctionnement et la gestion des finances publiques. De ce fait, une analyse de l'ensemble des dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires régissant la gestion des finances publiques ainsi que l'appréhension de leurs conséquences s'avèrent être une nécessité afin d'envelopper l'évolution normative du pays. D'une part, sur le plan immatériel, l'évolution du système financier public marocain serait relative aux modifications normatives et institutionnelles du système juridique. D'une autre part, elle considère sur le plan matériel toutes les améliorations apportées à la gestion des finances publiques dans son fonctionnement réel.

Si l'objectif est de moderniser la gestion publique, quelles sont les évolutions majeures du système financier marocain permettant le renforcement de la performance publique ? Comment le gouvernement compte-t-il évaluer la transparence de sa gestion ? Et quelles sont les contraintes rencontrées actuellement dans le cadre de cette nouvelle culture managériale ?

Afin de répondre à l'ensemble de ces questions, notre contribution s'articulera autour de trois grandes parties. Nous aborderons dans un premier temps les écrits de la littérature relatifs à l'ascension du management de la performance dans le secteur public en passant par le Nouveau Management Public (NMP). En deuxième lieu, nous analyserons l'évolution des dispositifs juridiques et financiers de la constitution marocaine de 2011 permettant le renforcement de la performance publique. Et dans un dernier lieu, nous procéderons à l'évaluation des apports et des contraintes de la mise en œuvre de la nouvelle Loi Organique relative à la Loi de Finances (LOLF) dans le cadre de la modernisation de la gestion publique.

1. NMP et légitimité de la performance : Revue de littérature

Le Nouveau Management Public (NMP) est une discipline qui s'est développée au sein du secteur public depuis quelques années, c'est également un modèle de gestion qui s'est propagé dans la sphère publique depuis que la rationalisation de l'État est devenue la priorité de la majorité des gouvernements. Dans ce sens, l'objectif du NMP est de permettre aux gestionnaires d'améliorer la performance et de renforcer la transparence au sein des administrations publiques.

1.1. NMP : origine et fondement

Le Nouveau Management Public représente l'aboutissement d'une révolution dans la gestion publique émergée dans les années 1980. Il est né dans un contexte de crise marqué par un déficit public important et un endettement élevé. Afin de rationaliser les coûts et freiner les conséquences de la crise sur l'économie des pays, des méthodes de management privé ont été adoptées par les organisations publiques. De plus, les systèmes administratifs hérités se montraient lents, inflexibles et insensibles à l'évolution des besoins humains et des circonstances nouvelles d'où le jaillissement du NMP devenu rapidement la tendance dans les pays développés (Lahjouji & El Menzhi, 2018). Le NMP est né au début des années 1980 au Royaume-Uni par le Premier ministre Margaret Thatcher et aux États-Unis en souffrance des crises économiques et des révoltes fiscales. Il s'est ensuite déployé dans plusieurs pays notamment la Nouvelle-Zélande, le Canada, l'Allemagne, la France, les Pays-Bas. L'origine du recours aux NMP ainsi que l'intensité de son adaptation diffèrent d'un pays à un autre selon les conditions de son développement et les moyens disponibles pour sa mise en œuvre.

1.2. Facteur d'ascension du NPM

Plusieurs sont les raisons qui ont poussé les gouvernements à adopter le NMP, nous pouvons citer le déficit budgétaire, l'endettement, la carence de la performance publique ou encore le manque de souplesse des procédures administratives. Néanmoins, la volonté des États de rationaliser la gestion publique n'est pas le seul facteur de l'ascension du NMP, il y a également le mécontentement des citoyens dont les besoins ne sont pas satisfaits et leur perte de confiance vis-à-vis des organisations publiques. En effet, l'idée principale du NMP est d'orienter le secteur public vers un système de gestion plus efficace en se concentrant sur les résultats et le bon rapport qualité-prix du service public. Avant de nous intéresser aux facteurs explicatifs de la légitimité de la performance publique, nous allons procéder à la définition de ce nouveau concept entouré de plusieurs ambiguïtés.

Selon le dictionnaire encyclopédique français de l'administration publique : « *Le nouveau management public est un modèle de gestion de l'administration publique érigé en opposition au modèle de gestion bureaucratique. Dans ce cadre, il est attendu des gestionnaires de l'administration publique qu'ils mobilisent les principes et les outils de gestion propres aux entreprises privées dans le but de fournir les résultats escomptés. En plus de s'appuyer sur la gestion par résultats, la concurrence entre les unités administratives et les incitations individuelles à la performance, le nouveau management public met l'accent sur l'efficacité, le contrôle des coûts, la qualité des services offerts aux clients et la flexibilité organisationnelle. Le nouveau management public s'oppose ainsi aux principes de la bureaucratie que sont la centralisation, la continuité de la relation entre l'administration et les instances politiques, la prudence de même que la surveillance étroite des processus* » (Dictionnaire de l'administration publique, 2012). Ce concept a pris beaucoup d'importance dans la sphère publique et a fait l'objet de plusieurs débats dans le monde.

1.3. Légitimité de la performance du système financier public

Lors de l'évolution du Nouveau Management Public, un débat a eu lieu sur la réalité du développement de ses réformes à travers le monde. De ce fait, il existe plusieurs questions qui se

posent autour de l'universalité du NMP en mettant l'accent sur les réformes entretenues dans le cadre du renforcement de la performance publique.

Le NMP représente un nouveau modèle de gestion du secteur public de plus en plus accepté et adopté dans les pays du monde entier, quelles que soient leur culture et leur civilisation (Lane & Lane, 2000). Il prend en considération les actions permettant l'atteinte de l'efficacité ainsi que le cadre dans lequel elles s'inscrivent. Pour ce faire, il était nécessaire de réunir les conditions suivantes : « *La définition d'un objectif mesurable et du résultat attendu à l'échéance, par référence à un moyen ou long terme défini, pertinent, cohérent par rapport à la mission et à la vocation du service concerné, la cohérence des moyens engagés, l'évaluation de la satisfaction des citoyens, l'identification des effets pervers, la coordination entre les différents services de l'État* » (Pesqueux, 2010). Ainsi, le NMP s'est concentré non seulement sur l'amélioration de la gestion des ressources humaines et le développement des outils de contrôle, mais il a également appuyé la programmation budgétaire et l'amélioration des instruments d'exécution, et ce, en procédant au développement des outils de gestion budgétaire afin de s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique. De ce fait, la notion de performance qui en résulte a pris beaucoup plus d'ampleur dans la sphère publique faisant partie intégrante de la plupart des réformes des finances publiques dans le monde.

Si la popularité actuelle du NMP n'est pas aussi élevée que ce fut dans les années 80, l'étude de l'origine et du fondement de ce concept a été un passage nécessaire afin de mieux cerner la naissance de la notion de performance des finances publiques qui est à l'heure actuelle au cœur des démarches internationales de gestion publique.

2. L'analyse de l'évolution des dispositions juridiques et financières de la Constitution Marocaine

Lors de son discours du 18 novembre 1955, devenu jour de l'indépendance, le Roi Mohamed V s'est adressé à la nation en proclamant son intention de constituer « *un gouvernement responsable et représentatif, chargé de mettre en place des institutions démocratiques issues d'élections libres, fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs dans le cadre d'une*

monarchie Constitutionnelle reconnaissant aux Marocains de toutes confessions, les droits de citoyens et l'exercice des libertés publiques et syndicales » (Mohamed V, 1955).

Le fondement juridique des finances publiques a été marqué dans l'histoire par la promulgation de la première constitution marocaine de 1962 permettant une série de réformes au niveau du cadre juridique régissant le budget de l'État, de la loi organique de 1963 introduisant la dissociation entre les règles budgétaires et financières, ainsi que les principes de la comptabilité publique et des marchés publics. Ainsi, et en dépit de ces différentes réformes, le mode de gestion des finances publiques a toujours été fondé sur la culture des moyens et sur une logique de demandes des crédits de manière aléatoire.

La constitutionnalisation des finances publiques n'a cessé d'évoluer à travers la refonte de ces textes et les révisions constitutionnelles couronnées par la nouvelle constitution marocaine de 2011 instituant les principes de bonne gouvernance ainsi que la nouvelle Loi Organique relative à la Loi de Finances de 2015 admettant l'adoption d'une gestion budgétaire axée sur les résultats.

Selon la nouvelle constitution de 2011, le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, Parlementaire et sociale dont le régime est fondé sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, la démocratie citoyenne, la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes. Fidèle à son choix irréversible de construire un État de droit démocratique, le Royaume du Maroc poursuit résolument le processus de consolidation et de renforcement des institutions d'un État moderne, ayant pour fondements les principes de participation, de pluralisme et de bonne gouvernance (Constitution marocaine, 2011). Cette nouvelle constitution a pour objectif la création d'une harmonie avec les réformes entreprises par l'État prenant compte des nouveaux concepts tels que la bonne gouvernance et la reddition des comptes.

Dans ce cadre, une analyse des différentes dispositions de la constitution marocaine de 2011 régissant la problématique de la bonne gouvernance s'avère nécessaire pour une bonne compréhension des aspects modernes apportés à la gestion des finances publiques.

2.1. Nouvelles notions des finances publiques

La nouvelle constitution marocaine n'évoque pas explicitement les notions des finances publiques telles que les dépenses et les recettes financières, néanmoins la lecture approfondie de cette dernière permet d'en appréhender certaines notamment les ressources, les charges publiques ainsi que l'équilibre financier.

La nouvelle constitution marocaine a introduit une nouvelle dimension managériale et économique à travers l'insertion de trois nouvelles notions qui n'existaient pas dans la constitution de 1962 :

- **la proportionnalité des charges** : elle traduit la volonté de l'État à répartir de manière équitable l'ensemble des charges du pays. Ce concept de droit a pour finalité de concilier les moyens mis à la disposition des organismes publics aux objectifs fixés ;
- **le développement du pays** : elle reflète l'engagement de l'État dans un processus de rationalisation des charges publiques et sa détermination à améliorer les équilibres macro-économiques au Maroc ;
- **l'équilibre financier** : bien que la constitution de 1962 ait fait référence à cette notion, l'article 77 de la nouvelle constitution stipule explicitement que « *Le Parlement et le gouvernement veillent à la préservation de l'équilibre des finances de l'État* » (Constitution, 2011). Ce même article a permis pour la première fois et de manière légale et réglementaire l'irrecevabilité des propositions du Parlement lorsque celles-ci diminuaient les ressources publiques ou augmentaient les charges publiques du Pays.

La nouvelle constitution marocaine promulguée par le dahir n°1.11.91 du 29 juillet 2011 a permis au Maroc de faire un grand pas vers l'amélioration du système financier public. Bien que certaines notions de droits relatives aux finances publiques ne soient pas explicitement énoncées, cette constitution positionne le système financier marocain dans une logique de développement, de rationalité et d'équilibre permettant ainsi une base constitutionnelle à l'amélioration des lois des finances. Elle vise l'élargissement des pouvoirs des acteurs publics tout en augmentant leurs responsabilités vis-à-vis de toute décision prise. Ainsi le système financier public convoite aujourd'hui l'atteinte des objectifs fixés, l'instauration d'un certain

équilibre financier, et le positionnement du pays dans la voie du développement économique et financier.

2.2. Contrôle et bonne gouvernance des finances publiques

Le contrôle des finances publiques est également prévu par la nouvelle Constitution, il est attribué au Parlement et aux institutions supérieures de contrôle.

Plusieurs articles ont consolidé le rôle de plus en plus important du Parlement dans le contrôle des finances publiques. Nous pouvons citer l'article 70 qui stipule que « *Le Parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques* ». Cette nouvelle Constitution lui a attribué, en plus du vote, le contrôle des lois fondamentales du pays à partir des questions orales jusqu'aux commissions d'enquête. Cette étendue de l'activité du Parlement a pour objectif de renforcer la transparence financière publique et de rationaliser les dépenses publiques. De plus, l'un des défis majeurs qui conditionnent le développement d'un État est l'évaluation de ses politiques publiques et c'est également une attribution qui a été introduite au profit du Parlement par la Constitution marocaine.

D'autres articles viennent renforcer le rôle important de la Cour des Comptes dans le contrôle des finances publiques. Comme le stipule l'article 96 de la constitution de 1996 « *La Cour des Comptes est chargée d'assurer le contrôle supérieur de l'exécution des lois de finances* ». Cette activité a été ensuite élargie par l'introduction de son rôle important dans la garantie des principes de bonne gouvernance comme le précise l'article 147 de la nouvelle constitution « *La Cour des Comptes a pour mission la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'État et des organismes publics* » et l'étendue de son domaine d'activité à l'ensemble des finances publiques. De ce fait les activités de reddition des comptes effectuées par cette institution qui tient son indépendance de la constitution elle-même s'avèrent très importante pour l'amélioration de l'efficacité et l'efficience des dépenses de l'État ainsi que des organismes publics. Hormis ses principales fonctions, la Cour des Comptes doit assister le Parlement dans les activités de contrôle des finances publiques et répondre à toutes les interrogations à caractère législatif et réglementaire de ce domaine.

Un chapitre entier de la constitution de 2011 a été dédié à la bonne gouvernance, où plusieurs principes fondamentaux de gouvernance des finances publiques ont été énoncés sous le Titre XII « De la Bonne gouvernance ». Selon l'Instance Centrale de Prévention de la Corruption (ICPC) « *Les services publics sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité, et sont régis par les principes et valeurs démocratiques consacrés par la Constitution. Ils rendent compte de la gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis, à cet égard, aux obligations de contrôle et d'évaluation* » (ICPC, 2011). De par ses articles, la nouvelle constitution a réussi à établir le lien de rapport entre la bonne gouvernance et le contrôle des finances publiques à travers l'exercice des instances de contrôle qui prend toute son ampleur dans un cadre juridique et constitutionnel, un chantier très vaste qui nécessite beaucoup de rigueur afin de réussir le défi de la bonne gouvernance.

À l'heure actuelle, le contrôle des finances publiques est l'une des activités les plus importantes dans le processus de bonne gouvernance adopté par l'État marocain. La Constitution marocaine de 2011 a élargi le pouvoir du Parlement et de la Cour des Comptes concernant le contrôle et l'évaluation des politiques publiques. Aujourd'hui, le Parlement est habilité à discuter et évaluer l'action du gouvernement lors des réunions de présentation du bilan global par le chef de gouvernement, il peut également contrôler les dépenses de l'État prévues et exécutées dans le cadre de la loi de finances. Un tel pouvoir constitue une très grande responsabilité pour les membres du Parlement dont les compétences et les connaissances doivent nécessairement être à la hauteur de ces nouvelles attributions.

De plus, cette constitution a étendu le pouvoir de contrôle de la Cour des Comptes à l'ensemble des finances publiques. À présent, il ne s'agit plus de contrôler la sincérité de la dépense et la conformité des recettes, mais également l'efficacité et l'utilité de toute action relative aux finances publiques.

Certes, les concepts de base des finances publiques tels que les dépenses, les recettes, les impôts ou autres ne sont pas explicitement énoncés par cette nouvelle constitution permettant ainsi certaines nuances d'omission, cependant, le droit des finances publiques a connu une

amélioration au niveau des nouvelles garanties constitutionnelles visant la concrétisation des principes de bonne gouvernance et le renforcement des règles de transparence.

3. Evolution des dispositions juridiques et financières de la loi organique

Les dispositions législatives et réglementaires régissant les finances publiques sont principalement contenues dans les lois de finances. Le premier fondement juridique des lois de finances a été en 1963, date de la première loi organique au Maroc. Parmi ses principaux apports, nous pouvons citer les principes de la comptabilité publique, les règles des marchés de l'État ou encore les fondements de l'activité budgétaires. Depuis, les lois relatives aux finances publiques se sont succédées, mais toujours dans une perspective de moyens.

Depuis 1963, une succession de lois organiques relatives aux lois de finances a vu le jour en vertu de chaque modification constitutionnelle de l'État. Cette succession a permis plusieurs améliorations sur le plan juridique et économique, nous pouvons citer l'intégration des programmes économiques et sociaux lors de la révision constitutionnelle de 1955, ou encore la modification de l'année budgétaire et son adéquation à l'année civile lors de la promulgation de la LOLF de 2000.

En effet, à partir des années 2000, le Maroc s'est lancé dans un vaste chantier de réformes structurelles dont l'objectif était la modernisation et la rationalisation de la gestion publique. La première génération des réformes n'a pas permis au pays de résister à l'impact de la crise économique de 2008. De ce fait, le gouvernement a décidé de lancer une deuxième génération de réformes visant la consolidation de la bonne gouvernance et le renforcement de la performance du secteur public. La LOLF de 2015 est celle qui a apporté le plus de modifications durant ces évolutions sur le plan économique, juridique et institutionnel.

3.1. Contexte d'adoption de la nouvelle LOLF

La modernisation de la gestion des finances publiques a fait partie des objectifs stratégiques de l'État permettant d'instituer les principes de performance et de bonne gouvernance. C'est dans ce contexte que l'État marocain a adopté la loi organique n°130-13 promulguée par le dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 correspondant au 2 juin 2015 admettant l'adoption d'une gestion budgétaire axée sur les résultats. De plus, il était primordial de procéder à cette refonte de LOLF

afin de mettre en œuvre les dispositions de la nouvelle constitution et entamer la deuxième génération des réformes structurelles.

La note de présentation de la LOLF diffusée par le Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) inscrit cette réforme dans un contexte international marqué par l'engagement des divers pays précurseurs à la réforme de leur système des finances publiques et son orientation vers la logique axée sur les résultats. Elle constitue un couronnement au processus des réformes budgétaires menées depuis plusieurs années (MEF, 2015). Ainsi, et pour la première fois, la politique publique marocaine sortait de la logique des moyens et des dépenses à la hausse vers la logique d'évaluation, de confrontation et d'analyse des résultats. Toutefois, la difficulté confrontée par le gouvernement national a été l'adoption dans le cadre de la LOLF des meilleures pratiques internationales dans la gestion des finances publiques tout en prenant en considération les capacités de gestion au sein des administrations marocaines, et ce, en les adaptant au contexte national sur le plan constitutionnel et administratif.

3.2. Nouveautés apportées par la LOLF

La nouvelle Loi Organique relative à la Loi de Finances s'articule autour de 6 grands titres à savoir :

- Titre I « De la définition et du contenu des lois de finances » ;
- Titre II « De la présentation des lois de finances » ;
- Titre III « De l'examen et du vote des lois de finances » ;
- Titre IV « Du règlement du budget » ;
- Titre V « Dispositions diverses » ;
- Titre VI « Entrée en vigueur ».

L'article premier de la LOLF stipule que « *La loi de finances détermine, pour chaque année budgétaire, la nature, le montant et l'affectation de l'ensemble des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. Elle tient compte de la conjoncture économique et sociale qui prévaut au moment de sa préparation, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elle détermine* » (LOLF, 2015). Ainsi, cette détermination permet de positionner le pays dans une nouvelle logique managériale introduisant

des principes de performance, d'efficacité et d'efficience dans la sphère publique en étant elle-même un champ de sa réalisation.

La LOLF compte répondre à un contexte politique et juridique en évolution : les enjeux étant nombreux en termes de lisibilité du budget, de sa sincérité, de la performance et de pilotage des politiques publiques. D'une part, cette loi devrait porter les doléances politiques et citoyennes en matière de transparence et de bonne gouvernance ; d'autre part, elle vise à répondre aux attentes définies dans la révision constitutionnelle de 2011 en matière de renforcement de l'État de droit (El Harchaoui, 2015).

En effet, la LOLF adoptée par l'État marocain fournit les principes généraux de la gestion budgétaire axée sur la performance et introduit plusieurs nouveautés visant l'efficacité de la bonne gestion des deniers publics.

3.2.1. Consolidation de la performance de la gestion publique

L'amélioration de la performance publique est au cœur de la démarche de modernisation des administrations publiques adoptée par l'État marocain. Le MEF qui assure l'accompagnement et le suivi de cette nouvelle culture managériale a opté pour une démarche progressive permettant une transition souple vers l'atteinte des objectifs stratégiques du pays en termes de performance. Cependant, avant de se pencher vers les mesures prises par le gouvernement dans ce cadre, il conviendrait de définir la démarche de performance.

Le guide de performance élaboré par la direction du budget du MEF définit la performance par « *la capacité à atteindre les objectifs préalablement fixés par les organismes. Dans le secteur public, elle a pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte des résultats prédéfinis dans le cadre de moyens prédéterminés. Concernant la démarche de performance, c'est un dispositif de pilotage des administrations pour l'atteinte des résultats prévus visant le renforcement de la transparence, l'amélioration de l'efficacité et l'efficience de la gestion des deniers publics et l'accroissement de la responsabilisation des gestionnaires quant à leurs obligations de rendre compte de leurs performances et de leurs résultats* » (MEF, 2015).

De la sorte, nous pouvons dire que le concept de la performance se positionne au cœur de la politique publique marocaine. En effet, le grand débat du secteur public lors de cette dernière décennie est sans aucun doute relatif à la légitimité de la performance publique. Cette nouvelle perspective vise l'adaptation de nouveaux modèles de rationalisation, non seulement de la dépense, mais également des recettes publiques de l'État dans le but d'atteindre de « meilleurs » résultats.

La démarche de performance publique adoptée par le Maroc vise la satisfaction des besoins nationaux tout en rationalisant les dépenses publiques. Elle fait appel aux principes d'efficacité, d'efficience et de pertinence dans la définition des objectifs et des moyens permettant de les atteindre. Par suite, la gestion budgétaire ne se contente plus du contrôle des intrants, mais également des résultats obtenus par les administrations publiques. Actuellement, le Maroc se situe encore dans la phase initiale de l'instauration du système de gestion et de budgétisation centré sur la performance.

Après trois phases de préfiguration qui ont rassemblé 16 départements ministériels en 2014, 2015 et 2016, le gouvernement marocain a décidé de lancer la quatrième vague incluant l'ensemble des départements ministériels et les institutions pour l'année 2019. Ainsi, un long défi se présente devant les administrations publiques pour la réussite de l'instauration de la dimension « performance » dans la culture publique.

3.2.2. Introduction de la programmation budgétaire triennale

Le passage de l'approche normative qui régissait les dépenses vers la nouvelle approche basée sur la gestion par programmes a nécessité l'introduction d'un système de programmation triennale glissante actualisée annuellement tout en se basant sur le principe d'objectifs et de résultats.

Cette nouvelle programmation a été introduite par l'article 5 de la LOLF qui exprime que la loi de finances est élaborée par référence à une programmation budgétaire triennale actualisée annuellement afin de l'adapter à l'évolution de la conjoncture financière, économique et sociale du pays (LOLF, 2015). Dès lors, ces programmes sont présentés avec les projets de budgets aux commissions Parlementaires.

Telle qu'elle est institutionnalisée par la LOLF, la programmation triennale permet de définir les données budgétaires du projet de loi de finances pour la première année, et de présenter d'autres données pour les deux années qui en suivent dans un cadre prévisionnel. Par conséquent, l'analyse des écarts se présente comme un instrument important d'évaluation de l'ensemble des résultats du programme budgétaire.

Cependant, la réforme de LOLF n'est pas la première à avoir introduit dans sa démarche de performance la programmation budgétaire. Par le fait, le gouvernement de Abbas El fassi avait entamé cette vision pluriannuelle par le biais de la circulaire n°3/2007 du 8 février 2007 qui stipule que « *Sur la base de ces performances, il y a lieu d'entamer une nouvelle étape dans le processus de réforme consistant à renforcer la cohérence, la coordination et l'intégration des différentes politiques sectorielles et d'assurer leur soutenabilité au regard du cadre macro-économique. Il s'agit de compléter les dispositifs précités par l'inscription de la programmation budgétaire dans une vision pluriannuelle indicative facilitant la déclinaison des programmes d'action dans la loi de finances et l'identification des moyens nécessaires à leur exécution* » (Abbas El Fassi, 2007). Toutefois, cette tentative a été sans succès à cause de l'absence d'une assise législative permettant son application.

Depuis la quatrième phase de préfiguration, la programmation budgétaire triennale concerne l'ensemble des départements ministériels et des institutions publiques subventionnées par l'État. Partant, les propositions budgétaires ont été établies pour les programmes budgétaires triennaux de 2019-2021 faisant ressortir un ensemble d'objectifs et d'indicateurs de performance. Ainsi la première évaluation de l'apport réelle de cette programmation se fera au début de l'année 2020, lors de l'évaluation des écarts entre les prévisions budgétaires élaborées en 2018 et les résultats effectifs obtenus en 2019.

3.2.3. Instauration de la structuration du budget en programmes

Le nouveau système de budgétisation est révolutionnaire dans la mesure où il vise l'optimisation du budget à travers des programmes. Les programmes donnent lieu à des crédits budgétaires permettant de répondre à une politique publique dont le pilotage est réservé aux responsables des

programmes. Chaque responsable est garant de la fixation et éventuellement l'atteinte des objectifs de son programme, sous l'autorité du ministre concerné.

À cet effet, l'article 39 de la LOLF est venu définir le programme par un ensemble cohérent de projets ou actions relevant d'un même département ministériel et auquel sont associés des objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés et faisant l'objet d'une évaluation visant l'instauration des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité des réalisations (LOLF, 2015). Ce même article précise que les crédits des programmes sont répartis dans des chapitres relatifs au budget, aux Comptes d'Affectation Spéciale (CAS) ainsi qu'aux Services de l'État Gérés de Manière Autonome (SEGMA). De plus, ces programmes font l'objet des rapports de performance permettant l'évaluation de la gouvernance des politiques publiques. De ce fait, le choix des indicateurs les plus appropriés s'avère être une étape importante dans la programmation budgétaire dans la mesure où celui-ci permet d'évaluer les résultats obtenus. En outre, de nouvelles commissions de programmation et de performance ont été instituées dans le but d'assurer l'examen des propositions de programmation budgétaire, constituées des représentants du MEF et ceux des organismes concernées.

La nouvelle LOLF a fait des programmes budgétaires la seule et unique unité de répartition des crédits lors de l'exécution budgétaire dont l'objectif ultime est la rationalisation de la décision financière publique. Dès lors, toute réflexion stratégique repose sur l'objectif fixé, les moyens disponibles et les résultats souhaités.

Pour augmenter les chances de réussite de ces programmes, le guide de construction des programmes budgétaires établi par le MEF propose plusieurs conseils : la conception de projets de manière pérenne, la rationalisation du nombre des projets contenus dans les programmes, la bonne compréhension des projets et de leur finalité ainsi que la bonne répartition des crédits budgétaires sur ces projets (MEF, 2015)

En conséquence, la préparation du premier programme budgétaire triennal de 2019-2021 a été un grand défi pour le Maroc dans un contexte où l'État essayait tant bien que mal de réduire ses dépenses afin de soutenir la réalisation de ses objectifs stratégiques se rapportant à la

pérennité des politiques publiques et l'accroissement de sa performance.

3.2.4. Consécration d'une gestion budgétaire axée sur les résultats

Dans l'ancienne gestion classique adoptée pendant plusieurs années au Maroc, la loi de finances présentait le budget par nature économique des dépenses. Cependant, cette approche ne permettait pas de connaître l'objectif de l'engagement de la dépense ni le niveau de satisfaction des résultats y afférents. C'était une gestion budgétaire basée uniquement sur les moyens. Par conséquent, l'État n'avait aucune visibilité sur l'efficacité et l'efficience de l'action publique. À cet effet, le gouvernement marocain a introduit un nouveau cadre de gestion de basé sur l'évaluation des résultats au regard de l'efficience des dépenses et de la qualité des services publics. Ce nouveau cadre de gestion a introduit un changement de fond à travers la consécration d'une gestion budgétaire axée sur les résultats. La gestion axée sur les résultats est une stratégie de gestion permettant de veiller à ce que les procédures, produits et services contribuent à la réalisation de résultats clairement définis (PNUD, 2002).

L'Organisation de Coopération et de Développement Économique définit la gestion budgétaire axée sur les résultats par « *un mode de gestion centré sur les résultats à obtenir, une stratégie générale de gestion visant à modifier la façon dont fonctionnent les institutions, en mettant l'accent sur les moyens d'améliorer leur efficacité c'est-à-dire d'obtenir des résultats* » (OCDE, 2000).

La notion de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) trouve ses origines dans la Gestion axée sur les Résultats de Développement spécifique aux programmes de développement et d'aide publique et qui constitue un élément déclencheur pour l'application large et étendue de la GAR (Boumkhaled, et al., 2018).

Dès lors, l'accent a été mis sur les résultats plutôt que les règles qui définissent les moyens, assurant ainsi un passage fluide d'une approche juridique et technique vers une approche favorisant la culture managériale au sein des services de l'État. Ainsi, l'instauration de ce nouveau mode de gestion a constitué une base pour la rationalisation des dépenses de l'État et l'amélioration des services offerts par l'administration publique.

Pour que la budgétisation axée sur les résultats ne soit que réussite, les organismes publics doivent définir méticuleusement dans le cadre du projet de performance la stratégie adoptée, les objectifs fixés, les programmes et projets, les indicateurs de performance ainsi que les méthodes de mesure utilisées. Pour ce faire, l'État doit veiller à ce que les organismes publics aient les compétences et les qualifications nécessaires tout en les dotant des outils et des instruments pour réaliser les exigences de la nouvelle budgétisation. Certes, plusieurs ateliers de formations ont été organisés par le MEF au profit des départements ministériels et des institutions. Cependant, l'affectation des profils adéquats aux postes sensibles de la gestion budgétaire est essentielle pour réussir la conciliation entre les intérêts politiques et économiques de chaque secteur public et les résultats souhaités des projets. Cette approche implique non seulement l'adoption d'une nouvelle démarche, mais également un changement d'esprit et de mentalité important permettant de réussir les défis de la priorisation, la pertinence et la précision dans le processus de préparation budgétaire.

3.3. Adoption de nouveaux principes visant la transparence des finances publiques

La transparence des finances publiques est une variable importante qui conditionne la bonne gouvernance de l'action publique. Dans un contexte marqué par l'évolution du processus de réformes financières et la réorganisation des structures de l'État, la question de la transparence dans la gestion des finances publiques est amplement justifiée. Selon le trésorier général du royaume, il est plus que jamais temps de s'inscrire dans une logique de transparence, comme levier indispensable pour répondre aux attentes de la société. De plus, la tendance générale de multiplication des budgets publics et de diversification de l'intervention de l'État interpelle quant à la nécessité de consolidation des politiques publiques, gage de transparence. (Bensouda, 2012).

En effet, l'atteinte de la transparence des finances publiques, si difficile soit-elle, se présente comme étant un enjeu capital de la démocratie qui doit être concrétisé au sein des organismes publics marocains.

D'une première part, l'article 10 de la LOLF qui stipule que « *Les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État* » (LOLF, 2015) introduit un

cinquième principe des finances publiques de manière explicite notamment « la sincérité budgétaire et comptable » s'ajoutant ainsi à l'annualité, l'unité, l'universalité et la spécialité, toujours dans une perspective de renforcement de la transparence budgétaire. D'une autre part, cette consécration de la transparence se traduit également par l'établissement de nouvelles règles financières dans le but de renforcer l'équilibre financier et améliorer la transparence budgétaire.

Le renforcement de la transparence par l'insertion de nouveaux principes et règles aux finances publiques constitue une bonne initiative pour le gouvernement dans la mesure où cette nouveauté permet la qualité des prévisions budgétaires, la limitation des crédits du personnel ou encore l'orientation des dettes publiques vers le financement de l'investissement. Toutefois, la nécessité du respect de ces règles conditionnent la réussite du renforcement de la transparence, d'où la nécessité d'améliorer les activités de contrôle permettant le suivi de l'exécution du budget, l'évaluation de la situation financière du pays et l'analyse des coûts réels déployés dans la politique budgétaire de l'État.

3.4. Accroissement du contrôle Parlementaire au niveau des finances publiques

La nouvelle loi organique œuvre à renforcer le rôle du Parlement dans la gestion des finances publiques principalement en terme de contrôle. De ce fait, un grand nombre d'information est mis à sa disposition afin d'effectuer cet activité de contrôle. De la sorte, le Parlement reçoit en plus des projets de lois de finances et des budgets des ministères, d'autres documents complémentaires. Nous citons à titre indicatif les documents suivants :

Tableau 1 : *les documents communiqués au Parlement*

Projets	Documents accompagnant le projet
Projet de loi de finances	Note de présentation de la loi de finances ; Rapport économique et financier ; Rapport sur les établissements et entreprises publics ; Rapport sur les services de l'État gérés de manière autonome ; Rapport sur les comptes spéciaux du Trésor ; Rapport sur les dépenses fiscales ; Rapport sur la dette publique ;

Projets	Documents accompagnant le projet
	Rapport sur le budget axé sur les résultats incluant l'aspect genre ; Rapport sur les ressources humaines ; Rapport sur les comptes consolidés du secteur public à titre facultatif.
Projet de règlement de la loi de finances	Compte général de l'État appuyé du bilan et des autres états financiers ainsi que d'une évaluation des engagements hors bilan ; Annexe relative aux crédits supplémentaires ouverts, accompagnée de tous les justificatifs nécessaires, le cas échéant ; Rapport annuel de performance élaboré par le ministère chargé des finances ; Rapport sur les ressources affectées aux collectivités territoriales ; Rapport d'audit de performance.
Budget des ministères	Projet de performance élaboré par le département ministériel ; La programmation pluriannuelle des départements ministériels et des établissements et entreprises publics soumis à leur tutelle.

Source : Tiré du site officiel de la Loi Organique relative à la Loi de Finances : <http://lof.finances.gov.ma/fr/>

Dans le cadre de la nouvelle culture managériale, le projet de performance et le rapport de performance sont les principaux documents permettant de renseigner sur le niveau de la performance du secteur public. L'évaluation et l'analyse de ces documents permettent le suivi de la performance et l'appréciation de la mise en œuvre des objectifs fixés.

Assurément, pour accroître l'efficacité et l'efficience budgétaire en termes de dépenses et d'allocation des ressources, il a été nécessaire pour le Maroc de soumettre ses finances à la surveillance et aux contrôles considérés indispensables.

L'impartialité dans l'évaluation des résultats au regard des objectifs fixés est devenue une obligation depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LOLF. Le rôle du Parlement ne se limite plus à la vérification de la conformité des dépenses au budget, il s'est élargi au contrôle de l'ensemble des politiques budgétaires adoptées.

Cependant, pour que les activités de contrôle soient fructueuses, il est important de préparer un terrain favorable aux nouvelles méthodes d'analyse de la performance ainsi qu'aux pratiques modernes de la comptabilité de gestion. La compétence et l'expertise des commissions Parlementaires chargées du contrôle dans le domaine de la gestion par la performance sont décisives quant à la réussite des évaluations budgétaires prévues et la crédibilité des résultats obtenus.

Conclusion

Dans le cadre de la nouvelle culture managériale des finances publiques, le Maroc s'est engagé dans une réforme de restructuration permettant l'institutionnalisation de nouvelles pratiques du système financier public. En effet, les finances publiques ne sont pas une question quantitative d'enveloppe budgétaire, mais plutôt de qualité d'intervention et de gouvernance dans la gestion publique (Bensouda, 2014). Pour ce faire, le gouvernement marocain a pris de nouvelles mesures relatives à la gestion des finances publiques à travers l'introduction d'une gestion basée sur la performance.

Par cette réforme, l'État vise principalement l'optimisation du processus de prise de décision budgétaire et financière permettant une affectation efficace et efficiente des ressources aux charges publiques. En effet, la décision financière n'est plus l'apanage des financiers, mais également d'autres acteurs peuvent y participer ou être impactés notamment le citoyen, le décideur politique, l'opérateur économique, l'expert ainsi que le technocrate (Bensouda, 2014). De ce fait, cette décision doit prendre en considération les intérêts divergents de ses acteurs ainsi que les points de convergence et d'équilibre entre leurs exigences respectives (Bensouda, 2011).

De plus, le modèle administratif fermement hiérarchique n'est plus adapté aux réalités actuelles, c'est donc dans une nouvelle logique de gouvernance publique que doit aujourd'hui s'inscrire le débat sur la maîtrise et le pilotage des dépenses publiques. Une gouvernance enrichie par les bonnes pratiques de performance permettant la conduite transparente des affaires publiques et le renforcement de la responsabilité des gestionnaires de l'État vis-à-vis des résultats de leurs actions.

À cet effet, les finances publiques ont grandement besoin d'administrations performantes composées d'un personnel professionnel ayant un esprit ouvert sur les finalités de la gestion axée sur les résultats et dotées de moyens techniques améliorés afin de réussir à tous les niveaux le défi de la performance publique.

Référence bibliographique

- Bensouda, N. (2011), «Cohérence des finances publiques au Maroc et en France», colloque international des finances publiques.
- Bensouda, N. (2012), la transparence des finances publiques, colloque internationale des finances publiques.
- Bensouda, N. (2014), « La réforme des finances publiques : de la logique juridique vers la logique gestionnaire », Colloque de l'ENA.
- Bensouda, N. (2018), Finances publiques et justice sociale, 12ème édition du colloque international sur les finances publique.
- Boumkhaled, M. et al. (2018), La gestion axée sur les résultats (GAR) au Maroc, Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit RCCA, n° 7, 976-992
- Bouvier, M. (2011), Cohérence des finances publiques au Maroc et en France» colloque international des finances publiques.
- Bureau de l'évaluation du PNUD (2002), Guide du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats.
- Comité d'aide au développement de l'OCDE (2002), RBM in the development cooperation agencies: review of experience, ;
- Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances ;
- Dahir n°1.11.91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, 2011 ;
- Discours Royale de Sa Majesté le Roi Mohamed V dans le cadre de la Fête du Trône, le 18 novembre 1955 ;
- El Harchaoui, A. (2015), La constitutionnalisation des finances publiques au Maroc », Revista Eletrônica do Mestrado em Direito da UFAL. 6(2), 1809-1873 ;

<http://www.icpc.ma/wps/wcm/connect/5f60420048ffa3a794b6f742071e6776/Bonne+gouvernance+entre+la+situation+actuelle+et+les+dispositions+de+la+nouvelle+Constitution+de+.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=5f60420048ffa3a794b6f742071e6776>, [En Ligne], [Consulté le 17 novembre 2018]

- Instance Centrale de Prévention de la Corruption (2011), Bonne gouvernance entre la situation actuelle et les dispositions de la nouvelle constitution de 2011,
- Lahjouj, K. & El Menzhi, K. (2018), Le Nouveau Management Public au Maroc, quels apports ? , Colloque sur le management des organisations de FSJES Rabat ;
- Lane, J. & Lane, E. (2000), Nouveau Management Public : une introduction, Londres : Routledge.
- Ministère de l'Economie et des Finances (2015), Guide de la performance.
- Ministère de l'Economie et des finances (2015), Note de présentation du projet de loi organique relative à la loi de finances.
- Ministère de l'Economie et des finances (2015), Guide de construction des programmes budgétaires.
- OCDE (1996), Le contrôle de gestion dans les administrations publiques modernes : Etudes des pratiques
- Yvon, P. (2010), Le nouveau management public, CNAM-Développement des Système d'Organisation.