

## **La gestion axée sur les résultats dans l'administration publique marocaine : Quels apports ?**

### **Results-based management in Moroccan public administration: What contributions?**

**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 :** 29/07/2021

**Date d'acceptation :** 12/09/2021

**Pour citer cet article :**

LAFRAM. N & LAMALEM. A (2021) «La gestion axée sur les résultats dans l'administration publique marocaine : Quels apports ?» Revue Internationale du Chercheur «Volume 2 : Numéro 3» pp : 1680 - 1693

## Résumé :

L'accroissement des exigences des citoyens, l'augmentation de la contrainte budgétaire ainsi que la multiplication des pressions politiques des différentes organisations internationales (FMI, banque mondiale ...) afin de pouvoir bénéficier de l'aide octroyé, toutes ces conditions ont poussé les pays d'adopter une nouvelle approche de gestion publique, dénommée la gestion axée sur les résultats. Cette nouvelle approche managériale est inspirée des pratiques appliquées au sein du secteur privé, ces dernières sont jugées supérieures à celles exercées au niveau du secteur public et permettent par conséquent d'assurer une meilleure performance des prestations de service ainsi qu'une meilleure rentabilité, contrairement à l'approche classique de gestion publique qui se base sur le respect strict des procédures administratives. Le Maroc confronté à des contraintes économiques, sociales, politiques s'est engagé dans un chantier de réforme et de modernisation de son administration en se basant sur les techniques de gestion issues du Nouveau Management Public dont la gestion axée sur les résultats représente la principale innovation de ce nouveau courant gestion publique.

Ce travail a pour objectif de présenter la réforme de l'administration publique marocaine et sa relation avec le new public management ainsi que son rôle dans le pilotage de la performance publique, il vise également d'évaluer l'importance de l'adoption de l'administration du nouveau mode de management public comme outil d'amélioration de la performance publique et comme impératif de solution aux dysfonctionnements relevés.

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

## Abstract :

The increase in citizens' demands, the increase in the budget constraint as well as the multiplication of political pressures from the various international organizations (IMF, World Bank, etc.) in order to be able to benefit from the aid granted, all these conditions have pushed countries adopt a new approach to public management, called results-based management. This new managerial approach is inspired by the practices applied within the private sector, the latter are considered superior to those exercised at the level of the public sector and consequently make it possible to ensure a better performance of the services as well as a better profitability, unlike the classic public management approach which is based on strict compliance with administrative procedures. Morocco, faced with economic, social and political constraints, has embarked on a project to reform and modernize its administration



based on management techniques resulting from New Public Management, of which results-based management represents the main innovation. of this new public management trend.

This work aims to present the reform of Moroccan public administration and its relationship with new public management as well as its role in the management of public performance, it also aims to assess the importance of the adoption of the 'administration of the new mode of public management as a tool for improving public performance and as an imperative to resolve the dysfunctions identified.

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

## **Introduction :**

Depuis l'indépendance du Maroc, la réforme de l'administration publique était une source de préoccupation pour les autorités publiques. Cette réforme s'inscrit désormais dans un contexte tant national qu'international caractérisé par la complexité, l'incertitude et une crise au niveau mondiale. Cette situation exige de nouvelles approches de gestion fondées sur la transparence, la reddition des comptes et la performance.

Les théories de la gestion publique ont évolué en fonction de l'évolution de l'environnement économique, politique, social et technologique cherchant à adapter le fonctionnement du secteur public aux exigences des citoyens. La nouvelle gestion publique est considérée comme un instrument stratégique de la bonne gouvernance, ce dispositif de gestion a comme objectif ultime la mesure et l'amélioration de la performance.

La gestion axée sur les résultats est un dispositif managérial qui s'inscrit dans le cadre du courant de la nouvelle gestion publique, elle consiste à transformer la manière de pilotage du budget d'une gestion publique axée sur une logique de moyens à une gestion axée sur une logique de performance.

Cette transition implique la consécration d'une nouvelle culture basée sur la responsabilité, la participation, la confiance. Elle requiert également une nouvelle organisation du travail caractérisée par la délégation du pouvoir, la contractualisation. Aussi, il exige un système d'information performant basé sur les tableaux de bord et les indicateurs de performance et des systèmes de contrôle de rendement tel que le contrôle de gestion et l'audit.

Ce dispositif de gestion va permettre à l'administration publique de concilier entre d'une part le respect des dispositions réglementaires et d'autre part l'amélioration de la performance.

La réforme de gestion publique a été entamée au Maroc depuis le début des années 2000 avec la publication de la circulaire du premier Ministre n° 12/2001 du 25 décembre 2001 relative à l'adaptation de la programmation et de l'exécution du budget de l'Etat au cadre de la déconcentration.

Par ailleurs, la dernière réforme constitutionnelle et la promulgation de la loi organique des lois de finance ont constitué un grand défi pour l'ensemble des acteurs de la vie publique, qui sont appelés, plus que jamais, à engager des réformes profondes et courageuses, en matière de la gestion publique.

Cet article a pour objet principal l'étude de la gestion axée sur les résultats qui est un nouveau dispositif de pilotage de la performance publique, on se donne alors comme objectif de répondre à la question de recherche suivante : **Quel est l'apport de la gestion axée sur le résultat sur la gestion publique de l'administration publique marocaine ?**

Ainsi, nous allons essayer de répondre à ces sous-questions :

- Quel est le contexte de la mise en œuvre de cette nouvelle approche de gestion ?
- Comment la pratique de la gestion axée sur les résultats est mise en place dans l'administration publique marocaine ?

Pour répondre à ces questions, nous allons adopter une démarche articulée autour de deux parties. En premier lieu, nous allons procéder à la présentation de l'émergence du concept Nouveau Management Public et définir la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats. En deuxième lieu, nous traiterons les réformes administratives au Maroc qui s'inscrivent dans cette démarche de gestion axée sur les résultats.

## **1. L'émergence du Nouveau Management Public**

### **1.1 Développement et genèse du NMP**

Le management peut être défini comme un ensemble des techniques qui permettent la bonne exploitation des ressources et l'animation de l'ensemble du personnel en vue d'atteindre les objectifs préalablement fixés. Ces techniques sont la prévision, l'organisation, la coordination et le contrôle. Cependant la gestion de chaque organisation diffère en fonction de son environnement, ses contraintes et ses objectifs.

Bartoli (1997) définit le management comme « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation ».

La gestion publique a connu une transformation importante et une grande réforme qui ont fait apparaître un nouveau courant public dénommé le New Public Management (NPM). Ce paradigme consiste à adopter les outils de gestion du secteur privé au sein du secteur public dont la gestion axée sur les résultats (GAR) est l'innovation primordiale.

La nouvelle gestion publique comme une nouvelle culture managériale a succédé à de nombreuses réformes et tentatives de modernisation inachevées du secteur public comme la rationalisation des choix budgétaires en France et le Planning Programming Budgeting

System « PPBS » aux Etats-Unis. Ces nouvelles méthodes visent une meilleure gestion des ressources publiques ainsi que l'évaluation en se basant sur le couple efficacité/efficience.

Selon Emery et Giaque (2005), l'émergence du NPM est identifiée par un déplacement du point de concentration de l'amont vers l'aval. En effet, l'accent est mis sur les résultats de l'action publique dont le but est de viser l'amélioration de la performance publique.

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.* »

Osborne et Gaebler (1992) parlent de la réinvention du gouvernement et de l'introduction de l'esprit entrepreneurial.

La nouvelle gestion publique s'inspire de plusieurs courants de pensée comme le courant néoclassique, théorie des organisations, théorie d'agence, théorie des droits de propriété.

L'idée principale développée par le NMP est que le secteur public est inefficace, ayant une hiérarchie trop centralisée, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux et non innovant. Suite à ce constat, les méthodes de management du secteur privé peuvent lui être transposées.

Dès lors, pour le perfectionner il est nécessaire d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires en lui octroyant plus de liberté tout en les responsabilisant afin de leur permettre de mieux répondre aux attentes des citoyens au moindre coût.

Ce nouveau paradigme a permis d'introduire de nouveaux outils et techniques au secteur public tels que les tableaux de bord, les indicateurs de performance, la comptabilité analytique, des objectifs de résultat. La gestion publique classique se limitait à des calculs et des analyses de coûts très sommaires.

Ainsi, la nouvelle conception de l'administration publique repose sur l'assimilation des citoyens à des clients tandis que les gestionnaires deviennent de véritables managers, elle repose sur le triangle économie, efficacité, efficience à l'inverse de celle de Weber pour lequel la « bureaucratie » la dimension rationaliste de l'administration est la principale condition de son efficacité.

Les réformes établies représentent un changement majeur vers une logique de gestion au lieu de la logique administrative du secteur public, chose qui constitue une transformation de l'idéologie par rapport à la version classique du secteur public (Pollitt, 1993).

Le tableau ci-après présente les principales différences entre une administration classique et une administration moderne :

**Tableau 1 : Différences entre une administration de type wébérienne et une administration basée sur le NMP**

	Administration classique	Administration NMP
Objectifs	Respecter les règles et les procédures	Atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	Centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	Décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politicien /administrateurs	Confus	Clair
Exécution des tâches	Division parcellisation spécialisation	Autonomie
Rémunération des agents publics	Avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	Avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Type de budget	Axé sur les moyens	Axé sur les objectifs

**Source :** la nouvelle gestion publique, Bernard Abate, LGDJ ; 2000

Le contexte actuel caractérisé par des mutations technologiques, l'accélération des échanges, la globalisation financière. Suite à ce constat, les méthodes de management classiques se trouve désormais obsolète et manque de la flexibilité nécessaire.

Le NMP est un paradigme multidisciplinaire, touchant les fonctions stratégiques, marketing et ressources humaines, finance comme c'est expliqué au niveau du Tableau 2 ci-dessous :

**Tableau 2 : Le NMP paradigme transdisciplinaire :**

Fonction stratégique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planification stratégique</li> <li>- Partenariat public/privé</li> <li>- Déconcentration/ Décentralisation</li> <li>- Gestion axée sur les résultats</li> <li>- Nouvelles technologie de l'information et de la communication</li> <li>- Culture de la performance (Généralisation de l'évaluation)</li> </ul>
Fonction finance	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Budgétisation par programme</li> <li>- Comptabilité analytique</li> </ul>
Fonction marketing	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Développement du marketing public (sondages, enquête)</li> </ul>
Fonction ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilisation et motivation des gestionnaires</li> <li>- Rémunération sur rendement</li> </ul>

*Source : Amar, A. & Berthier, L. (2007). Le nouveau management public : Avantages et limites. Gestion et management publics, P 5.*

### 1.2 La nouvelle approche budgétaire : GAR

La gestion axée sur les résultats est une approche participative et fondée sur un travail d'équipe de la planification des programmes, centrée sur la réalisation des résultats et des impacts définis et mesurables. Elle a pour but d'améliorer la mise en œuvre des programmes et de renforcer l'efficacité, l'efficience et la responsabilisation de la gestion<sup>1</sup>

GAR est une approche multidimensionnelle, qui combine à la fois la planification stratégique, le suivi et le contrôle des résultats. (Boumkhaled, et al., 2020).

La nouvelle approche budgétaire permet d'axer la programmation, la gestion et la prise de décision non plus sur les apports et les processus, mais sur les objectifs à atteindre, l'importance est attribué à l'atteinte et la mesure de la performance, c'est un dispositif qui touche plusieurs dimension et qui nécessite à la fois une planification à long terme et un suivi des performances réalisés.

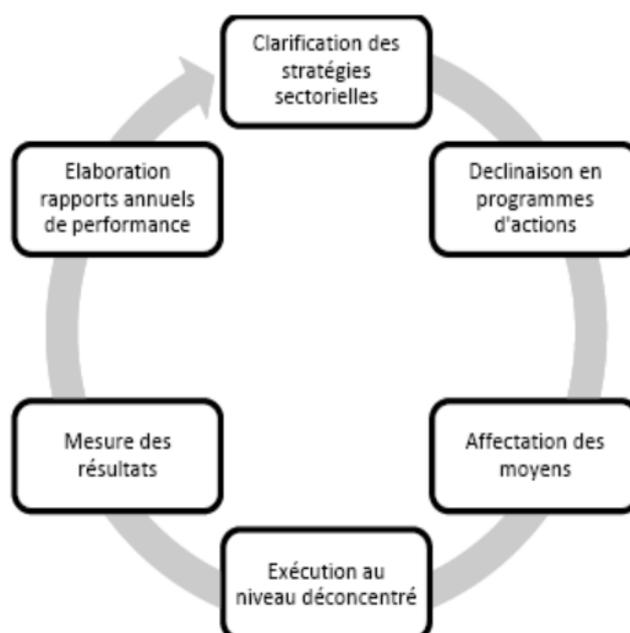
<sup>1</sup> MEF. Guide méthodologique de la réforme budgétaire axée sur les résultats, 2002

Pour Jobert (2013), « la GAR est une approche cyclique de gestion qui implique le passage d’une logique de moyens à une logique de résultats, son objectif ultime est d’établir un lien entre les ressources affectées (crédits) et l’atteinte des résultats, afin d’obtenir une plus grande efficacité et efficience, une meilleure qualité de service, un accroissement de la transparence et de l’imputabilité dans la gestion publique »

Pour Mazouz et al., (2008), la GAR consacre le fait que l’administration n’est plus tenue par une obligation de moyens mais par une obligation de résultat, que ce soit sur le plan de la qualité, du délai ou de coût .

En effet, les services publics doivent satisfaire les demandes accrues des citoyens en termes concrets et mesurables et non en termes juridiques abstraits. Les citoyens dans cette approche sont considérés comme des clients.

**Figure 1 : Démarche de la GAR**



Source : HADDAD, Direction du Budget du MEF du Maroc (2011)

## 2. Réformes administratives au Maroc et l’évolution vers la GAR

### 2.1 Modernisation de l’administration au Maroc

Le Maroc s’est engagé à partir des années 2000 dans la réforme budgétaire, qui est passée par plusieurs étapes. La première a débuté en 2001 marquée par l’adoption de l’approche de la globalisation des crédits. La seconde est marquée par l’élaboration de la loi de finance de

2008 mettant en œuvre une nouvelle gestion publique basée sur les résultats. Et enfin, la dernière étape caractérisée par la mise en œuvre de la loi organique relative à la loi de finances, qui aspire à permettre au Maroc de s'inscrire dans le vaste mouvement international de modernisation des finances publiques.

La période actuelle est marquée par la consécration de la réforme de la gestion publique au niveau de la loi organique relative à la loi de finances. La LOLF n°130-13, publiée au bulletin officiel le 18-06-2015, a mis en place des nouvelles mesures qui portent principalement sur trois volets primordiaux qui sont l'amélioration de la performance de la gestion publique, la consolidation des principes et règles financiers, le renforcement de la transparence publique et le renforcement du contrôle parlementaire.

Cette réforme budgétaire est apparue dans un contexte marqué par la rareté des ressources et l'accroissement des besoins, d'où le besoin d'une meilleure allocation des fonds publics pour atteindre les objectifs de performance.

La Gestion axée sur les résultats (GAR) rentre dans le processus visant à améliorer la gestion des finances publiques, elle a comme objectif de rendre efficace la dépense publique. Son principe consiste à renforcer l'autonomie et la responsabilité des gestionnaires sur la base d'objectifs et de moyens clairement définis assortis d'engagement sur les résultats. Cela a pour objectif ultime d'assurer une bonne gouvernance financière de l'administration publique Marocaine.

Ainsi, la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) a pour objectif d'orienter la gestion budgétaire sur la performance, à travers la détermination d'un cadre général au sein duquel devront correspondre les lois de finances annuelles par un engagement sur les résultats, une gestion budgétaire orientée vers l'atteinte des objectifs et non plus basée sur une logique de moyens.

## **2.2 L'apport de la GAR sur la gestion publique de l'administration marocaine**

La loi organique relative à la loi de finances de l'année 2015 est basée sur la budgétisation par programme axée sur les résultats et la performance, son objectif principal consiste à la recherche d'un meilleur pilotage de la performance. Elle se base sur les axes suivants :

### **Le Budget –programme :**

La logique de résultat se substitue à la logique de moyens et une approche axée une culture managériale au service des clients se substitue à l'approche juridique et technique du

fonctionnement de l'administration, cela a engendré une refonte de la nomenclature budgétaire qui est désormais structurée autour des programmes budgétaires issus des politiques publiques.

### **La globalisation des crédits :**

La nouvelle architecture budgétaire mise en place se base sur des éléments suivants :

- La mission : qui représente l'unité de vote du parlement
- Programme : la nouvelle unité de spécialisation des crédits
- Fongibilité asymétrique : les gestionnaires plus autonomes peuvent à l'intérieur d'un programme procéder à une réaffectation des crédits avec néanmoins l'impossibilité d'augmenter les crédits du personnel

Dans ce sens, une stratégie, des objectifs, des indicateurs de résultats sont définis au niveau de chaque programme avec une présentation synthétique au niveau de chaque mission dont le responsable de programme peut utiliser son budget avec une certaine souplesse lui permettant plus de liberté dans le pilotage de la performance et la gestion de l'administration bien conformément aux objectifs fixés et retenus.

### **La programmation pluriannuelle des dépenses publiques :**

La loi organique Relative à la loi de finances en tant qu'une nouvelle approche managériale et en tant que réforme budgétaire axée sur les résultats est considérée comme un levier de la performance publique. L'association à chaque programme budgétaire, des objectifs assortis des indicateurs de performance permettent de donner une nouvelle logique au débat budgétaire. Les budgets se découlent en des programmes eux même constitués de projets et d'actions. Ces budgets étalés sur trois années doivent être justifiés essentiellement par un Rapport de performance.

La programmation budgétaire a été expérimentée au Maroc depuis le milieu des années 2000. Cette programmation a commencé par les Cadres de dépenses à moyen termes « CDMT ».

Le CDMT constitue un instrument de programmation budgétaire triennal glissant, indicatif et issu de la réflexion sur la programmation budgétaire pluriannuelle.

En se référant aux principes constitutionnels, la LOF stipule dans article 5 que « La loi de finances de l'année est élaborée par référence à une programmation budgétaire triennale actualisée chaque année en vue de l'adapter à l'évolution de la conjoncture financière, économique et sociale du pays ». Cette disposition marque la volonté du législateur de donner

un support juridique à la pratique de la CDMT déjà appliqué par plusieurs départements dépen­siers depuis l'année 2007.

La LOF stipule également une volonté de poursuivre la répartition régionale des dépenses d'investissement. Cette tendance permettra aux responsables de programme de connaître par région le montant des crédits alloués aux différents départements.

#### **- La contractualisation :**

La contractualisation vise à instaurer une nouvelle relation entre l'administration centrale et l'administration déconcentrée basée sur l'engagement réciproque, dans le cadre d'un contrat d'objectif –moyens pluriannuels et d'un budget-programme, la responsabilisation des gestionnaires déconcentrés et la reddition des comptes. Elle a pour objectifs principaux de :

- Donner une plus grande autonomie aux gestionnaires
- Instaurer une gestion de proximité
- Renforcer la délégation des moyens
- Permettre l'évaluation des résultats

#### **- L'audit et l'EPP :**

L'application de la GAR a entraîné une modification en profondeur de la stratégie et des techniques de contrôle exercé sur les gestionnaires publics. Cela a permis de dépasser la logique contrôle inspection vers un contrôle maîtrise de gestion à travers une suppression du contrôle a priori sur les dépenses publiques et la consolidation du contrôle à posteriori sur les comptes et la qualité de prestation fournie.

L'audit dans le secteur public a élargi son champ d'action d'un contrôle de régularité à un contrôle de gestion, à un contrôle politique et stratégique.

#### **Conclusion :**

Pour conclure, nous pouvons affirmer que la nouvelle gestion publique représente un défi aussi bien pour le pouvoir législateur que pour les gestionnaires; la rationalisation et l'optimisation des ressources matérielles et humaines doit permettre une meilleure qualité de service rendu aux citoyens.

Les outils de management appliqué dans le secteur privé ont permis de faire évoluer la performance et la qualité de service rendu ; cela est mesurable à travers des indicateurs quantifiables (chiffres d'affaires, rentabilité, rendement) et des indicateurs qualitatifs



(satisfaction de la clientèle, amélioration du niveau de vie). L'instauration d'un esprit d'entreprise à travers la valorisation de l'ensemble du personnel de l'administration publique représente un projet collectif qui mobilise l'ensemble du personnel.

La gestion axée sur les résultats est une réforme globale qui implique tout les intervenants et un processus qui demande du temps et une forte volonté. La gestion privée considéré comme un modèle à suivre dans le secteur public, ne doit pas néanmoins être calqué car l'objectif ultime du NMP est d'améliorer la qualité des services publics rendus aux citoyens.

D'ailleurs, la perspective pour le Maroc, comme pour tous les pays, est de faire de la mise en place de la gestion axée sur les résultats un levier de la réforme de l'état vers un management stratégique de l'Etat, cela à travers la mise du citoyen au centre des préoccupations, la planification stratégique, un contrôle stratégique et un changement culturel.

En définitive, nous considérons que notre recherche, contribue au développement du débat national portant sur la réforme de la gestion publique afin qu'elle réponde aux exigences de performance et bonne gouvernance.



## BIBLIOGRAPHIE:

- Amar, A. & Berthier, L. (2007). Le nouveau management public : Avantages et limites. *Gestion et management publics*, P 5 ;
- Bachir Mazouz et al (2008) . La gestion intégrée par résultats: concevoir et gérer autrement la performance dans l'administration publique. Les Presses de l'Université du Québec, 2008;
- Bartoli, A. (1997). File management dans les organisations publiques. Paris, Dunod, 2, 629-639 ;
- Bernard Abate. (2002).la nouvelle gestion publique. librairie Générale de droit et de jurisprudence EJA, Paris ;
- BOUMKHALED, M., LKHOYAALI, B., & El Halaissi , M. . (2020). La gestion axée sur les résultats (GAR) au Maroc : une lecture critique. *Revue Du contrôle, De La Comptabilité Et De l'audit* , 2(4).
- Christopher Pollitt. (1993). Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990s?. Blackwell Business ;
- Emery, Y., & Giaucque, D. (2005). Emploi dans les secteurs public et privé: vers un processus confus d'hybridation. *Revue internationale des sciences administratives*, 71(4), 681-699.
- Jobert.S. (2013). Gestion axée sur les résultats, logique et instrumentation, ENAP, Québec ;
- Osborne, David, and Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin.
- Pettigrew, T. F. (1997). Generalized intergroup contact effects on prejudice. *Personality and social psychology bulletin*, 23(2), 173-185 ;
- Mohammed Haddad. (2011). Avantages et opportunités de l'utilisation de la Gestion Axée sur les Résultats. Direction du Budget, Ministère de l'Economie et des Finances, Rabat ;
- Guide méthodologique de la réforme budgétaire axée sur les résultats, 2002
- La loi organique n°130-13 relative à la loi de finances
- Portail de la LOLF : <http://lof.finances.gov.ma/>