

Royaume du Maroc

Ministère de l'Education Nationale, de la Formation
Professionnelle, de l'Enseignement Supérieur et de la
Recherche Scientifique

Université Sidi Mohamed Ben Abdellah
Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales-
Fès



المملكة المغربية
وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي
و البحث العلمي

جامعة سيدي محمد بن عبد الله
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - فاس

Thèse pour l'obtention du Doctorat
en Sciences Economiques et Gestion
Sous le thème :

PERFORMANCE ET BUDGET DE L'ETAT :
CAS DE
LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES
«LA LOLF MAROCAINE»

Encadrée par :

Pr. Lhoussain EL MALLOUKI

Réalisée par :

Fatima Zohra Lemghabbar

Membre du jury :

Pr. Lhoussain EL MALLOUKI	:..... PES (FSJES- Fès)	Président
Pr. Abdelkarim MOUSSA	:..... PES (FSJES- Fès)	Suffragant
Pr. Abdelaziz BADIS	:..... PES (FSJES- Fès)	Suffragant
Pr. Nada MOUFDI	:..... PH (FSJES- Fès)	Suffragant
Pr. Younes ZERHOUNI LAQRIB	:..... PH (FSJES- Meknès).....	Suffragant

Année universitaire: 2016-2017

Dédicace

A La mémoire de mon père : Mohammed Lemghabbar

A Ma chère maman : Fatima Bekkour

A Mon Adorable sœur Hassane et mes chères frères Mouhcine,

Abdelmajid, Younes et Diae.

Remerciement

*La thèse est loin d'être un travail intellectuel individuel, c'est bien le résultat de nombreuses collaborations et de nombreux échanges. A ce titre je tiens à exprimer ma profonde gratitude à mon directeur de thèse Professeur, Monsieur **LHOUSSAINE L MALLOUKI**.*

*Je tiens à remercier particulièrement, Professeur, Monsieur **Abdelkarim Moussa**, pour toutes nos discussions et ses conseils qui m'ont accompagné tout au long de ma recherche. Je le remercie également pour l'honneur qu'il me fait d'être dans mon jury de thèse.*

*Je tiens à remercier professeurs : Madame **Nada Moufdi**, M. **Abdelaziz Badis**, M. **Younes Zerhouni Laqrib** pour avoir accepté de faire partie de mon jury et d'évaluer la qualité de cette recherche.*

Aucune expression ne serait à la hauteur du soutien de ma chère maman tout au long de mes études et particulièrement ces années de thèse. Sans elle, je ne serai jamais arrivée à ce stade.

Enfin je remercie tous ceux qui m'ont aidé, tant soit peu, à l'élaboration de ce travail doctoral.

Sommaire

INTRODUCTION GENERALE.....	1
CHAPITRE I : DE LA NOUVELLE GESTION BUDGETAIRE AU DOGME DE LA PERFORMANCE : REVUE DE LA LITTERATURE ...	12
<i>Section I. l'analyse de la performance publique : Un effacement de la-frontière public/privé.....</i>	<i>16</i>
<i>Section II. Les fondements conceptuels des trois critères de la performance publique selon les grands courants réformateurs.....</i>	<i>42</i>
CHAPITRE II : DEPLOIEMENT DE LA GESTION AXEE SUR LES RESULTATS (LA GAR) : UN MODE CONTROVERSE	80
<i>Section I : vers une culture propice a la gestion axée sur les résultats (La GAR).</i>	<i>83</i>
<i>Section II :vers un nouveau modèle du gestionnaire public : autonomie, et imputabilité.....</i>	<i>146</i>
CHAPITRE III: LE NOUVEAU CADRE DE LA GESTION BUDGETAIRE :L'EXPERIENCE MAROCAINE (LA LOLF).....	177
<i>Section I : Importance et singularité du Budget.....</i>	<i>180</i>
<i>Section II: Le cadre classique de l'exécution administrative du Budget au Maroc ...</i>	<i>197</i>
<i>Section III : Etude empirique (Cas de la LOLF Marocaine).....</i>	<i>247</i>
CONCLUSION GENERALE	264
BIBLIOGRAPHIE	281

Liste des Abréviations

- ✓ **PBE** : Performance Budgétaire de l'Etat
- ✓ **PPBS** : Planning Programmingbudgeting system
- ✓ **ZBB** : Zerobasedbudgeting
- ✓ **RCB** : Rationalisation des Choix Budgétaires
- ✓ **NPM** : New Public Management
- ✓ **LOLF** : Loi Organique relative aux Lois de Finances, cette loi a conduit la réforme budgétaire en au Maroc à partir de 2016.
- ✓ **BSC** : BalancedScorecard
- ✓ **EEE** : Economie Efficience Efficacité
- ✓ **IOO** : Inputs Outputs Outcomes
- ✓ **IUT** : Institut Universitaire de Technologie
- ✓ **LOLF** : Loi Organique Relative aux Lois de Finances
- ✓ **NPM** : New Public Management
- ✓ **PAP** : Projet Annuel de Performance
- ✓ **RAP** : Rapport Annuel de Performance
- ✓ **RCB** : Rationalisation des Choix Budgétaires
- ✓ **SMPP** : Système de Mesure et de Pilotage de la Performance

Liste des Figures

Figure 1.1 : Le triangle de la performance.....	37
Figure 1.2 : Le modèle Inputs-Outputs-Outcomes.....	39
Figure 1.3 : Le Balanced Scorecard.....	42
Figure 1.5 : Représentation schématique des phases de la RCB.....	55
Figure 1. 6 : Les différentes actions s’inscrivant dans le champ du NMP.....	65
Figure 1.7 : Néo-libéralisme, Taylorisme et New Public Management.....	70
Figure 2.1 : la gestion axée sur les résultats.....	87
Figure 2.2 : la démarche de gestion par resultats, en bref.....	88
Figure 2.3 : des objectifs aux coûts.....	90
Figure 2.4 : la GAR et l’amélioration des programmes.....	94
Figure 2.5 : Système de gestion axée.....	99
Figure 2.6 : cycle de gestion de la performance.....	101
Figure 2.7 : démarche intégrée de planification et de budgétisation.....	103
Figure 2.8 : Les résultats de PART.....	108
Figure 2.9 : Du budget de moyens au budget de résultats.....	110
Figure 2.10 : Objectifs de performance et budgets opérationnels.....	112
Figure 2.11 : Des « spendings reviews » aux « public service agreements ».....	115
Figure 2.12 : Les « public service agréments ».....	116
Figure 2.13 : Liaison entre les activités et les dépenses.....	123
Figure 2.14 : Cadre de responsabilisation et de gestion (CDRG).....	124
Figure 2.15 : Cadre de gestion de la performance.....	127
Figure 2.16 : Mise en œuvre de la GAR.....	128
Figure 2.17 : Les relations politico-administratives selon la source et l’intensité du contrôle.....	136
Figure 2.18 :Trois perspectives en management et leurs interactions.....	148
Figure 2.19 :Les éléments identitaires fondateurs du gestionnaire du XXI ^{ème} siècle.....	149

Figure 2.20 : La pratique collective du Leadership.....	155
Figure 2.21 : La dualité des relations entre élus, hauts fonctionnaires de l'Etat et gestionnaires publics.....	159
Figure 2. 22 : Les axes définissant la capacité à gérer dans l'organisation publique.....	164
Figure 3.1 : La nouvelle organisation comptable.....	206

Listes des Graphiques:

Graphique1 :Taux de participation à l'enquête par catégorie de population	251
Graphique2 : Appréhension de la LOLF par la population.....	252
Graphique3 : Mobilisation des acteurs dans la mise en œuvre de la LOLF.....	253
Graphique 4 : Performance et budget ; articulation à trouver	254
Graphique 5 : Allocation optimale des ressources	255
Graphique 6 : Efficacité de la dépense publique.....	256
Graphique 7 : Adaptation du système d'information.....	261
Graphique 8 : Responsabilité et autonomie de gestion	257
Graphique 9 :Appréciation du service rendu aux usagers.....	258
Graphique 10 : Information des citoyens	259
Graphique 11 : Impact de la LOLF sur la le travail	260
Graphique 12 :Gestion restreinte des crédits.....	262
Graphique13 : Cohérence des indicateurs de performance remise en cause.....	264

Introduction générale

Introduction générale

Aux yeux de la plupart des gens, la gestion budgétaire publique apparaît souvent comme un monde à part, un monde de chiffres dont les arcanes sont connus que de quelques-uns et qui livre ses secrets avec réticence, un monde dans lequel seuls quelques initiés comptables ou techniciens, peuvent trouver intérêt, un monde en marge, séparé de la vraie gestion, celle qui mène aux grandes décisions publiques et qui en assure l'exécution.

Elle est vue comme indispensable parce qu'il faut bien rendre des comptes aux parlementaires et aux contribuables et que l'argent public n'est pas l'argent de l'administration mais celui des administrés. Pourtant, beaucoup souhaiteraient en être dispensés ou, plus exactement, qu'elle soit moins présente, moins contraignante, ce qui importerait serait le résultat final de l'action publique et non sa présentation en lignes et en colonnes, ni les règles particulières qui entravent les gestionnaires dans les réalisations de leurs mandats.

Pourquoi faut-il imposer un tel carcan à l'initiative du secteur public alors que le secteur privé, si souvent donné en exemple, bénéficie de contraintes plus légères ? La gestion budgétaire publique n'est-elle pas en partie responsable des performances moindres de l'administration ?

Ces questions et perceptions ne sont pas étrangères à la mauvaise réputation de la gestion budgétaire, elles reposent cependant sur des informations incomplètes, sur une mauvaise compréhension de la nature de la gestion budgétaire, varie sur les préjugés, car la réalité est tout autre.

La gestion budgétaire est d'abord un monde d'idées¹, derrière les lignes et les colonnes de chiffres se profilèrent des enjeux et des orientations fondamentaux, des arbitrages et des choix de priorités, ce qui est attendu des gestionnaires du budget, c'est de rendre possible les engagements pris par les gouvernements, de concrétiser

¹ Pierre eliche: «gestion budgétaire et dépenses publiques », description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires, page 5.

ce qu'ils ont avancé, s'il s'avère qu'on semble ne pas disposer de ressources suffisantes on demandera aux responsables du budget de dégager ailleurs les sommes nécessaires pour une mise en œuvre progressive ou de faire correspondre les modalités de réalisation et de financement.

La volonté d'agir ou le programme d'action du politique sont transposés dans des équations de revenus et de dépenses, les données comptables ne sont que l'expression, le reflet d'une intention sous-jacente, et la mise en forme budgétaire traduit dans l'univers concret les multiples décisions de contenu qu'un gouvernement doit prendre, sans projets, sans vision à actualiser, point de changement notable dans l'ordre budgétaire.

La mise en forme des informations budgétaires répond à certaines normes qui ont principalement pour but de systématiser, de les vérifier ou de les rendre plus transparentes, certaines personnes possèdent l'information comptable leur permettant de mettre en place les procédures appropriées et les organisations publiques ont besoin de ce type d'expertise, mais la gestion budgétaire n'est pas d'abord l'affaire des techniciens, c'est un système ouvert qui incorpore les ressources disponibles dans la prise de décision et qui tient compte du dynamisme des organisations lors du passage à l'action.

Il y est davantage question de grands équilibres, de marge de manœuvre, d'arbitrage et de suivi des opérations que de considérations techniques, la gestion budgétaire utilise l'information comptable pour la prise de décision et pour que les gestionnaires soient informés des impacts de leur action sur les ressources. A ce niveau, on ne parle plus un langage technique et les utilisateurs sont les généralistes.

Loin d'être cantonné à la marge, la gestion budgétaire est au cœur de la gestion publique, une approche large de l'administration publique, dans toutes ses dimensions et indispensable au développement d'une vision intégrée des « voies et des moyens », s'il fut une époque où les responsables des ressources humaines, des ressources matérielles, des ressources financières, de communication ou de

l'informatique ressemblaient à des barons dans leurs fiefs, tel n'est plus le cas aujourd'hui. Dès lors qu'un projet est lancé, l'articulation de l'ensemble de ses facettes est recherchée de même qu'une progression simultanée de toutes ses composantes. En fait, aujourd'hui, la préoccupation budgétaire est présente et influence dès le début le parcours d'élaboration des politiques et des programmes².

Dans l'administration publique où la gestion budgétaire est passée au crible des parlementaires à celui des médias et celui des citoyens, les règles budgétaires sont plus contraignantes, même si l'efficacité et les résultats du secteur privé ne sont pas de même nature que ce qui est visé par le secteur public, la transparence et reddition de comptes auxquels ce dernier est assujéti comportent un coût administratif que le privé n'a pas à supporter, les obligations démocratiques qui encadrent le processus budgétaire des gouvernements génèrent inévitablement une certaine lourdeur, un formalisme qui peut parfois sembler excessif, mais leur légitimité n'est pas remise en cause.

Lourdeur et formalisme ne tiennent pas tout autant avec immobilisme, les citoyens souhaitent une gestion publique efficiente, plus de rigueur dans l'allocation des ressources et une augmentation de la part des deniers fiscaux transformée en services. De fait, la gestion budgétaire publique évolue, en s'adaptant à son contexte particulier, et les préoccupations de performance sont loin d'y être absents, c'est l'objectif de cette recherche que de décrire l'univers changeant de la gestion budgétaire des gouvernements en faisant ressortir ce qu'elle a de distinctif : sa nature, son contexte, ses procédures, autant que son évolution, ses résultats et les défis qu'elle doit relever. De même, l'exemple des pays développés servira d'ancrage à la présentation : en le situant par rapport à d'autres administrations publiques, il sera possible de voir tout ce que ce système budgétaire partage avec elles, qui est considérable, et en même temps de prendre la mesure de ses particularités.

² - Pierre cliche : « gestion budgétaire et dépenses publiques », op.cit, page 6.

Intérêt du sujet :

Plusieurs travaux de recherche s'occupent de plus en plus de la performance publique liée à la réforme budgétaire de l'Etat, parmi ces travaux, nous citons ceux de Bébéar (2002), Bartoli (2005), bureau et mougeot (2007), et Mazzouz et al (2008). Dans la continuité de ces courants théoriques, nous avons conçu un modèle synthétique de la performance dans le cadre de la réforme budgétaire. Notre recherche présente l'intérêt de donner un nouvel éclairage à la notion de « performance publique » comme étant une réponse aux attentes des parties prenantes : citoyens, usagers, et contribuables.

Le principal intérêt de cette thèse se situe à deux niveaux (théorique, et pratique) :

Intérêt théorique :

La performance dans le cadre budgétaire de l'Etat est l'un des sujets de débats les plus flous, nous tenons d'éclaircir ce flou littéraire en retraçant ses définitions, ses phases, ses critères, et les enjeux de sa mise en œuvre, cela peut aider le lecteur à se forger une vision complète de ce type de performance, en concentrant l'analyse sur les points suivants :

La remise en perspective du concept de la performance publique dans l'histoire de la pensée économique et de la pensée en gestion.

La combinaison de trois courants pour leur aspect réformateur : l'histoire de la pensée économique, la rationalisation des choix budgétaires (la R.C.B), et le New Public Management (le N.P.M)³.

Dans cette optique, nous allons présenter ces courants de pensée organisationnelle en vue d'identifier les critères de la performance, en l'occurrence : l'efficacité, l'efficience, l'économie, et recenser les techniques qui sont censées permettre de les atteindre.

³- Bartoli a. (2005) : le management dans les organisations publiques, dunod, collection management public, 2^{ème} édition, 2005. p.15.

Intérêt pratique :

Après avoir rappelé le contexte d'émergence de la Nouvelle Gestion Budgétaire, ses fondements théoriques, ses outils et ses limites, nous verrons comment, au Maroc, la LOLF a puisé dans ce concept les principes d'un nouveau pilotage de l'action de l'Etat, nous nous attarderons plus particulièrement sur trois points.

D'abord, nous verrons comment l'introduction de la LOLF favorise l'émergence d'une culture de performance des politiques publiques, puis nous évoquerons les mécanismes mis en place par la LOLF pour rééquilibrer les rôles entre les acteurs de l'administration, nous consacrerons également un développement particulier aux marges de manœuvre des gestionnaires publics afin de leur permettre de mieux répondre, au moindre coût, aux attentes des citoyens, ces derniers sont désormais assimilés à des clients. Tandis que les administrateurs deviennent de véritables managers, autonomes et responsables. Ces trois aspects constitueront les fondements des questionnements que nous nous attacherons à mettre en lumière dans notre étude de cas, nous formulerons ceci après avoir évoqué les conditions d'adaptation de la LOLF au Maroc.

Problématique de recherche

La gestion budgétaire des gouvernements est devenue par surcroît un enjeu politique alors que tous les partis politiques prennent certains engagements de nature financière, relatifs aux revenus ou aux dépenses (l'équilibre budgétaire, la diminution des taxes et impôts, la réduction de certaines dépenses ou le remboursement de la dette) constituent autant d'objectifs publics qui structurent et conditionnent la façon dont l'appareil public réalise ses mandats, la dimension budgétaire, non seulement soutient et participe de toute la gestion publique, mais elle est devenue elle-même un objet de politique publique.

Pour autant, la solution aux problèmes actuels de l'administration n'est pas que budgétaire et ajouter des ressources n'est pas indiqué dans toutes les situations,

de même, les réponses aux problèmes budgétaires ne sont pas que financières et la révision du cadre de réalisation des programmes constitue souvent une mesure plus appropriée, la conception inappropriée d'une intervention peut mener à des dépenses inutiles ou excessives qu'une approche de départ plus raisonnable ou plus adéquate aurait permis d'éviter, des préoccupations d'efficacité et d'efficience peuvent avoir des impacts budgétaires majeurs avant même qu'il soit envisagé d'ajouter des ressources. Ces questionnements qui font partie de la démarche de gestion budgétaire sont de plus en plus incorporés à la gestion publique en général.

Par ailleurs, administrer la chose publique, c'est accepter de gérer dans une maison de verre, dans nos systèmes de démocratie parlementaire où les élus du peuple ont le mandat de voter les prélèvements et les dépenses de l'administration, ont une obligation de rendre compte publiquement de leur gestion est prévue, cette obligation entraîne toute une série de règles accessoires qui ont pour but de préserver les gouvernements d'accusation de partisanerie et d'utilisation occulte, incorrecte ou irresponsable des fonds publics. Certes, les entreprises privées doivent aussi s'astreindre à certaines exigences dans la présentation de leurs résultats financiers mais elles n'ont de compte à rendre qu'à leurs actionnaires, hormis les cas de fraude, leurs opérations seront assujetties à une surveillance limitée et les gestionnaires possèdent une liberté d'action plus étendue.

Ces Constats nous amène à poser la question suivante :

Dans quelle mesure La gestion budgétaire, fondée sur l'autonomie et la responsabilité, redonne du sens à l'action publique, quel que soit le public concerné ?

Cadre théorique de la recherche

Les critères de la performance budgétaire de l'Etat sont définis dans cette recherche à l'issu du croisement de plusieurs courants théoriques, ces courants ont en commun l'aspect réformateur de la gestion publique (intégrer des nouveaux outils, démarches, vocabulaires) dans la sphère publique de l'Etat.

L'histoire de la pensée économique

Cette approche puise ses fondements théoriques dans plusieurs courants managériaux qui ont en commun leur aspect réformateur, l'examen de ces courants permet de repérer des phases majeures représentant l'élargissement progressif de la notion de la performance dans la gestion publique.

Une première phase du commencement au cours de laquelle l'embryon de la performance a été abordé à travers la notion de l'efficacité de l'Etat, ce terme de l'efficacité est ancien, son apparition provient de l'histoire de la pensée économique. A cette époque, nous parlions uniquement de « l'efficacité de l'Etat ».

Les cinq courants qui ont relevé le plus souvent le terme de l'Etat efficace sont :

- ✓ Les Mercantilistes qui voyaient l'efficacité de l'Etat à travers ce qu'il possède tels que des métaux précieux (or et argent).
- ✓ Les Physiocrates qui consistaient à lier l'efficacité de l'Etat avec sa richesse qui provient exclusivement de l'agriculture.
- ✓ Adam Smith selon lui, l'efficacité de l'Etat est liée à sa capacité de protéger les citoyens contre les injustices et les violences venant du dedans comme du dehors.
- ✓ Karl Marx⁴ expliquait l'efficacité de l'Etat à travers ses services pour réduire les bases de l'accumulation capitaliste et sa capacité à lutter contre les classes.
- ✓ Keynes définissait l'efficacité de l'Etat à travers une fonction à remplir : la stabilisation des dépenses publiques.

La rationalisation des choix budgétaires (RCB)

La RCB était l'interprétation française des deux systèmes américains : le premier est le Planning Programming Budgeting System (PPBS), le deuxième est le Zero Base Budgeting (ZBB), instaurés à la fin des années 1970 aux Etats-Unis. Les

⁴ - Marx k. (1948) : critique des programmes socialistes de gotha et d'erfurt, ed. spartacus 1948. p.34.

deux systèmes ont été importés en France sous le nom de la rationalisation des choix budgétaires afin de renforcer l'économie française par la modernisation des outils de gestion mis à la disposition du gouvernement.

Greffe (1994) définit la RCB comme « une méthode de préparation et de suivi du budget qui part des effets recherchés à long terme des dépenses publiques pour en déduire les programmes d'action cohérents à long terme, puis par interpolation, le contenu des dépenses annuelles ».

Ce système constituait une vraie tentative de réforme du budget de l'Etat où les crédits «en jeu» à chaque exercice sont minoritaires. Il s'agit d'une démarche véritablement économique de détermination des budgets publics, cette méthode vise aussi à accroître la dimension pluriannuelle des programmes publics, par le biais d'une méthode « à rebours ». En effet, c'est à partir des besoins futurs estimés que l'on planifie les programmes, donc les dépenses nécessaires aujourd'hui.

Le new public management

Le NPM se considère comme la tentative la plus fructueuse de l'institutionnalisation de la performance dans le cadre budgétaire de l'Etat. A cet effet, notre attention sera plus particulièrement portée sur ce courant du NPM qui représente la révolution intellectuelle selon Hood (1991)⁵, qui cherche à mettre les idées en pratique à travers l'institutionnalisation de la performance dans l'action publique. Selon Merrien (1999)⁶: « La notion de Nouvelle Gestion Publique est l'une des croyances fortes des réformateurs de l'Etat- providence, elle constitue le cœur de l'idéologie diffusée par une véritable communauté épistémique, elle impose une manière de voir le monde des Etats- Providence et des solutions présentées comme naturellement supérieures aux solutions traditionnelles». La notion de la performance intègre officiellement la sphère publique avec le courant du NPM qui a

⁵- Hood c. (1991):" a public management for all seasons?" public administration vol.69 n°1, spring 1991. p. 3-19.

⁶- Merrien f.x. (1999) : «la nouvelle gestion publique: un concept mythique », lien social et politiques, n° 41, pp. 96103. p.102

introduit une nouvelle nomenclature dans la gestion publique: «la bonne gouvernance publique, la théorie de managérialisme, la charte de citoyens ».

Ces dernières apportent une réponse aux pressions institutionnelles (législation, normes de gestion privée, attentes des parties prenantes, etc.). Le courant du NPM était le déclencheur de toutes les réformes budgétaires contemporaines, il représente la forme finale d'un croisement de plusieurs courants précédents.

Hood (1991) indique que la force du NPM réside dans le mariage de deux idéologies contradictoires : la nouvelle économie institutionnelle et les avatars contemporains de la gestion scientifique taylorienne, ces courants constituent néanmoins le noyau dur du modèle NPM.

Hypothèses de recherche

Pour répondre à la question de la recherche, nous avons construit cinq hypothèses :

H 1 : Une politique publique est d'autant plus performante que les objectifs sont atteints ou approchés grâce aux moyens alloués.

H 2 : La gestion publique modernisée incite à réaliser des économies, des gains de productivité ou des redéploiements pour une meilleure efficacité de la dépense publique.

H 3 : En corollaire du principe de responsabilité, la loi organique devait ménager une plus grande liberté de gestion.

H 4 : Le contrôle citoyen de l'action publique est une démarche orientée vers l'obligation de rendre des comptes.

H 5 : le rôle de la LOLF devrait s'étendre à l'émergence d'une culture de la performance considérée comme sa principale innovation.

Méthodologie de recherche

Globalement, cette structure de recherche est développée au travers d'une méthodologie à deux étapes:

- ✓ Dans un premier temps, notre démarche méthodologique repose sur une approche théorique de la performance dans le budget de l'Etat, au travers du paradigme contingent qui englobe plusieurs autres théories mobilisées.
- ✓ Dans un second temps, nous avons procédé à une vérification empirique des éléments mis en évidence dans les deux premiers chapitres et plus particulièrement du cadre conceptuel développé à partir de ces éléments, les données sont collectées sur la base d'un questionnaire.

Plan de la recherche

La thèse est composée de trois chapitres :

Chapitre 1 : De la nouvelle gestion budgétaire au dogme de la performance : Revue de la littérature

Le premier chapitre présente notre analyse littéraire et dynamique pour identifier la performance. Il s'agit d'une étude du cadre théorique pour éclaircir le passage des concepts aux indicateurs, les changements législatifs et stratégiques, les démarches et les outils qui ont fait émerger la performance dans le cadre budgétaire de l'Etat de façon générale.

Chapitre 2 : Mise en rapport entre moyens et résultats : la gestion axée sur les résultats (La GAR) : un mode controversé

Ce chapitre, à travers les courants réformateurs, présente l'objet de la recherche et passe en revue les pratiques qui y ont été effectuées pour mettre en œuvre et mesurer la performance publique dans six pays : L'Australie, Les Etats-Unis, La France, Le Royaume-Uni, Le Canada, Le Québec.

Chapitre III : Le nouveau modèle de la gestion budgétaire : l'expérience Marocaine(LA LOLF)

Ce chapitre permet d'approfondir et d'analyser les fondements des mutations stratégiques du concept, l'expérience Marocaine est marquée par la loi relative aux lois de finances LOLF 2015, son avènement est perçu comme une réponse stratégique en matière de performance, incarnée par trois objectifs majeurs qui sont en accord avec les critères de la performance : efficacité socioéconomique, qualité du service rendu, efficience de la gestion.

La conclusion présente les apports principaux de la recherche, les implications managériales, les limites et pistes de recherches futures.

PERFORMANCE ET BUDGET DE L'ETAT : CAS DE LA LOLF MAROCAINE

Résumé : Cette thèse a pour objet de développer le cadre de performance dans lequel s'inscrivent les différentes tentatives de renouvellement de la gestion budgétaire. Après avoir rappelé le contexte d'émergence de la performance, ses fondements théoriques, ses outils et ses limites, nous nous attarderons plus particulièrement sur trois principaux courants théoriques ayant formé les critères de la performance, à savoir : L'histoire de la pensée économique, la rationalisation des choix budgétaires (la R.C.B), le New Public Management (Le N.P.M). Ces courants impliquent que les résultats du budget soient mesurés, intégrés dans le processus décisionnel et utilisés pour améliorer concrètement les choses, d'où l'apparition de la « Gestion Axée sur les Résultats » la GAR, que son application connaît diverses adaptations et que son intégration aux cycles de gestion varie elle aussi. De même, l'exemple des pays développés servira d'ancrage à sa présentation.

Pour mieux appréhender ces enjeux, nous nous sommes intéressés de plus près aux principes fondateurs de la LOLF Marocaine (2015) pour laquelle : objectifs, résultats, autonomie, responsabilité, performance, sont les mots clés du pilotage de l'action publique. Ils font écho aux notions de règles, hiérarchie, autorité, autarcie, rigidité habituellement prêtées au modèle bureaucratique.

Mots clés : performance publique, l'efficacité, l'efficience, l'économie, La GAR, la LOLF.

**Chapitre I : De la nouvelle gestion budgétaire
au dogme de la performance:
Revue de la littérature**

Chapitre I : de la nouvelle gestion budgétaire au dogme de la performance: revue de la littérature

Une analyse historique de la performance publique s'avère nécessaire pour contribuer à l'éclairage du concept de la performance dans le cadre de la gestion financière de l'Etat.

En convoquant le concept de performance, ingrédient clé de la recherche, elle inscrit notre investigation en Sciences de Gestion. En effet, la performance en est un concept central (Burlaud et Simon, 2006), un grand nombre de recherches s'attachent à définir le concept (Bourguignon, 1995), à concevoir et proposer des préceptes et des outils censés permettre de le mettre en œuvre dans tous les domaines de l'organisation et dans la plupart des secteurs d'activité. Malgré cette abondante littérature, le concept reste flou (Jackson, 1993) et polysémique (Stewart et Walsh, 1994). La revue de littérature a pour objectif de préciser le sens que nous accordons au concept de performance et l'approche que nous retiendrons pour l'adapter à la gestion des deniers de l'Etat.

Burlaud et Simon (2006) ont montré sa mise en vedette par les entreprises contemporaines. Selon ces auteurs, ce concept porte un sens, celui que les entreprises utilisent pour incarner leur idéal. Or, la performance est désormais présente dans la plupart des dimensions de la vie sociale (Ehrenberg, (1991), Heilbrunn, (2004)). Si elle saute aux yeux dans le milieu de l'entreprise ou dans le sport de compétition, elle s'est aussi glissée dans des sphères plus intimes ou institutionnelles. En effet, selon Van Dooren (2006), la performance constitue la principale promesse faite par le secteur public depuis 1945, elle est le thème central de l'ensemble des réformes administratives dans le monde (Jackson,

(1993), Bouckaert, (2006)). La performance est ainsi un idéal vers lequel l'administration tend.

Mais la performance n'est pas qu'une affaire de valeurs, elle revêt également une dimension technique et instrumentale au travers des métriques et outils de gestion dont la raison d'être est de conduire vers la performance.

Ce chapitre vise à analyser conjointement les principaux courants théoriques ayant formé les critères de la performance, à savoir : L'histoire de la pensée économique, la rationalisation des choix budgétaires (la R.C.B), le New Public Management (Le N.P.M). Nous présentons ces courants de pensée organisationnelle en vue d'identifier les critères de la performance, en l'occurrence : l'efficacité, l'efficience, l'économie, et recenser les techniques qui sont censées permettre de les atteindre.

Ces courants ont évolué par enveloppement, malgré la remise en cause des uns par les autres mais sans exclusion. Dans un ordre chronologique, la R.C.B est inspirée à l'origine par deux systèmes américains : le premier est le Planning programming Budgeting System (PPBS) en 1965, le deuxième est le Zero Based Budgeting (ZBB) instauré à la fin des années 1970 aux Etats-Unis, les deux systèmes étaient importés en France sous le nom de la rationalisation des choix budgétaires (R.C.B) en accordant plus d'importance à l'efficacité.

Le N.P.M est apparu au début des années quatre-vingt, il a pour vocation d'insuffler « l'esprit d'entreprise » dans l'appareil d'Etat en introduisant des valeurs proches de celles recherchées par les entreprises. Ce courant puise ses fondements de la théorie de managérialité, du néolibéralisme, et du taylorisme, il considère l'aspect financier comme étant central en matière de choix des actions

de l'Etat, en reposant sur les trois « E » : « Efficacité, Efficience, Economie » et du très « thatchérien » Best Value for Money.

A ces courants de pensée organisationnelle s'ajoute un courant d'empiristes qualifié de la L.O.L.F mise en œuvre en France à partir du 1er janvier 2006 et au Maroc à compter du 1er janvier 2016. Cette loi a mis en place de nouveaux modes de gestion dans les administrations reposant sur la performance et ayant comme principal objectif, l'amélioration de l'efficacité des deniers publics.

Ce premier chapitre s'articule autour de deux sections. Il s'agit dans la première section, de procéder à une analyse des conceptions de la performance au regard des différents idéaux types existants, de présenter son évolution à travers ses phases de transformation, et les étapes de sa mise en œuvre dans le secteur public. Nous recensons les différents modèles de mesure de la performance, et nous mettons en évidence les arguments favorables ou défavorables à la mesure de performance dans le secteur public.

Dans la deuxième section, nous procédons à une synthèse conceptuelle des principaux courants théoriques, à savoir : La pensée économique, la R.C.B, le N.P.M, permettant d'identifier les critères recherchés de la performance au travers un contrôle rénové des deniers publics, constituant ainsi le tryptique « efficacité, efficience, économie ». Nous y présentons les caractéristiques et raisons historiques de l'avènement en accordant une attention particulière au cas Marocain.

Section I: l'analyse de la performance publique: Un effacement de la frontière public/prive

Le concept de performance a un sens très vague et confus. Certains le considèrent indéfinissable (Jackson, 1993 ; Stewart et Walsh) ou soulignent qu'il n'a pas de contenu intrinsèque (Bourguignon, 1995), cela implique que sa définition repose toujours sur un choix conventionnel opéré entre acteurs. Dans le secteur public, ce travail de définition tend à rendre la performance multidimensionnelle et complexe (Gibert, (2001) ; Talbot, (2005)).

Dans le but de mieux appréhender la performance comme point de départ de notre étude, nous avons jugé utile de consacrer le premier paragraphe au cadre conceptuel de la performance, son origine et son évolution.

Si dans le monde de l'entreprise, la création de valeur est généralement associée à l'accroissement du profit, elle doit être entendue dans le secteur public comme une optimisation des services rendus aux citoyens. Le second paragraphe est réservé à cerner la performance dans le secteur public qui était transmis à la gestion publique au début des années soixante dans les pays anglo-saxons avec la théorie néo-institutionnelle et plus spécifiquement avec le courant du NPM prenant modèle sur l'entreprise. Nous recensons les principaux modèles de mesure de la performance et nous abordons la question de leur adaptation au secteur public.

Paragraphe 1. La performance : une conception multidimensionnelle

La performance publique, ne cesse de susciter un intérêt de la part de chercheurs depuis une trentaine d'années (Meyer et Rowan 1977, Hood 1991 ; DirMaggio et Powell 1991 ; Trosa 1991, Jackson 1993, Carter 1994, Bourguignon 1996, Bartoli 1997, Gibert 2000, Talbot 2005).

Toutefois, il existe plusieurs définitions de la performance conceptuellement acceptables mais distinctives selon le contexte d'utilisation. Habituellement, on peut définir la performance d'une organisation comme une

pondération d'économie, d'efficacité, de productivité, de rendement de ses programmes, pour bien la cerner, on doit combiner ou faire référence à un ensemble de dimensions (humaine, économique, stratégique, etc.), d'ailleurs, les modules qui servent de base de référence pour la mesure sont souvent multiples.

1. Origine et évolution de la performance

Le concept de performance nous place d'entrée de jeu face à une ambiguïté. Issu de l'ancien Français performance, il revient après avoir été adopté et modifié par l'Anglais. Ce détour confère deux acceptions possibles au concept : la première le définit comme le processus de formation de la perfection⁷, mot avec lequel il partage son préfixe « per », « formance » renvoyant à l'idée de « processus au cours de formation », l'autre définition, plus étroite et inspirée de l'Anglais, envoie à l'idée de construire une action jusqu'à son terme, de réaliser les objectifs⁸. La différence entre ces deux définitions repose sur la portée normative ou non du concept. La première acception lie la performance à la recherche de quelque chose que l'on peut améliorer, tandis que la seconde renvoie, à la simple réalisation d'un acte.

En plus de cette ambiguïté originelle, le concept de performance est l'objet d'un très grand nombre de définitions (Véran, 2008 ; Stewart et Walsh, 1994). A tel point que plusieurs acteurs utilisent cette variété de sens accordée à la performance pour tracer les évolutions du système de valeurs qui sous-tend la société occidentale.

◆ *La performance : Un impératif économique*

De l'idée initiale d'une perfection en train de s'accomplir, la notion de performance est passée à celle d'un dépassement exceptionnel des résultats, suggérant une élévation des exigences sociales et une mise sous pression continue des individus⁹ : « l'exigence d'une performance toujours plus poussée

⁷- Aubert. n (2006), « hyperperformance et combustion de soi », études, n°10, tome 405, p. 339.

⁸- Lorino. p. (2003), méthodes et pratiques de la performance, 3ème édition, éditions d'organisation, paris.

⁹- Aubert. n (2006), « hyperperformance et combustion de soi », études, n°10, tome 405, p. 341.

semble ainsi devenue la norme absolue, aussi bien pour les entreprises que pour les individus : elle est à la fois *un impératif économique* pour des entreprises qui doivent se montrer toujours plus rentables, toujours plus compétitives dans le contexte d'une concurrence mondiale effrénée, et *une norme de comportement* qui exige des individus une certaine forme de rapport à soi, impliquant de dépasser sans cesse ses limites.

◆ *La performance : Une exigence de compétitivité*

La « performance » est le terme symbole/symptôme d'une société contemporaine mettant l'ensemble de ses composantes collectives et individuelles sous la pression de l'injonction à réussir. Si, au début du 20^{ème} siècle, la performance appartenait au champ lexical sportif, elle appartient désormais tout au monde de l'entreprise¹⁰. Cette articulation de la notion avec le champ organisationnel révèle une évolution du contexte économique des entreprises vers l'exigence d'une plus grande compétitivité.

◆ *La performance au sein du contrôle de gestion*

Certains auteurs (Burlaud et Simon)¹¹ montrent l'intériorisation du souci de performance par les entreprises en retraçant sa montée en puissance au sein du contrôle de gestion et sa diffusion à l'ensemble des services de l'organisation. Ils distinguent quatre périodes :

1. Des années 1920 aux années 1950, très schématiquement, le concept de standard, pouvant désigner aussi bien des unités physiques que des coûts, a structuré les outils de gestion autour de la gestion de production.

2. A partir de la fin des années 1950, le marketing devient la préoccupation majeure dans de nombreux secteurs d'activité. Les coûts partiels, les concepts de contribution, de marge, de point mort se développent, ils viennent au premier rang des préoccupations des entreprises et des consultants.

¹⁰- Boltanski I. et Chiapello E. (2002), *Le nouvel esprit du capitalisme*, NRF essais, Gallimard, Paris

¹¹- Burlaud A. et Simon C. (2006), *Le contrôle de gestion, la découverte*, Paris.

3. Les années 1980 sont marquées par la menace japonaise sur les industries américaine et européenne et la concurrence par la qualité. Le contrôle de gestion se fait l'interprète de ces nouvelles priorités en intégrant la mesure de la qualité dans les tableaux de bord, en revisitant le mode de calcul du coût de la qualité grâce aux coûts cachés qui déplacent les règles d'arbitrage entre coût et qualité, en intégrant le *Total Quality Management* (TQM).

4. Les années 1990 se caractérisent par l'importance des préoccupations financières et la mise en vedette du concept de performance. Ce concept est plus large que la rentabilité, il inclut la mise sous tension des services administratifs ou, plus généralement, fonctionnels qui doivent participer à la création de valeur.

La performance est aujourd'hui absorbée par le contrôle de gestion, ce qui explique que la plupart des définitions proposées émanent de chercheurs de cette discipline. Malgré cela, Bourguignon¹² constate que le concept est largement utilisé sans que sa définition fasse d'unanimité, ce qui reflète la polysémie du mot. Elle propose une définition intégratrice articulée autour de trois sens primaires :

1. La performance est succès. Elle n'existe pas en soi et est fonction des représentations de la réussite, variables selon les organisations et les acteurs. La performance ne peut pas se limiter seulement à la productivité qui n'en décrit que sa dimension économique.
2. La performance est résultat de l'action. La mesure des performances est entendue ici comme l'évaluation ex-post des résultats obtenus.
3. La performance est *action*. Elle est un processus et non un résultat qui apparaît à un moment donné.

A travers ces définitions, nous réalisons que la performance est un terme vague et polysémique. Plusieurs approches ont été avancées afin de faire

¹²- Bourguignon. a., saulpic. o. et zarlowski.p. (2006), « management accounting change in the public sector: a french case study and a new institutionalist perspective », in proceedings of the 29th annual congress, european accounting association (eaa), dublin, ireland, 21-24 mars.

prévaloir, d'une part, l'évolution des conceptions et d'autre part, la diversité sémantique incarnée par la notion de « performance ».

2. Essai de définition de la performance : différentes approches

Nous avons favorisé une typologie fondée sur une catégorisation des définitions qui semble être mieux adaptée pour mettre en avant les différentes représentations, ainsi que les différents angles de vue sous lesquels le concept de la performance a été perçu.

◆ La performance : Un manque de sens intrinsèque

✓ Jackson (1993)¹³ : Le concept de performance a un sens très vague et confus.

✓ Stewart & Walsh (1994)¹⁴ : La performance est une notion indéfinissable.

✓ Bourguignon (1995)¹⁵ : Le concept de la performance n'a pas de contenu intrinsèque, il est largement utilisé sans que sa définition ne fasse d'unanimité.

✓ Dubnick (2005)¹⁶ : La performance est un terme vague et polysémique.

◆ La performance : Une simple réalisation de but

✓ Le petit Robert (1961)¹⁷ : Associe la performance à l'accomplissement d'un résultat dans l'exécution d'une action, tandis qu'il définit le résultat par : « *tout ce qui arrive ou commence à exister à la suite et comme effet de quelque chose ayant un caractère durable* ».

✓ Miles (1986)¹⁸ : La performance est la capacité de l'organisation à réaliser une satisfaction du but recherché.

¹³- Jackson p (1993): « public sector performance: the unended quest”, public money and management, vol 13, n°4 p -6.

¹⁴- Stewart. j. & walsh. k. (1994): «performance measurement: when performance can never be defined”, public money and management, avril-juin, pp.45.

¹⁵- Bourguignon. a .(1995) : “peut-on définir la performance ? », revue française de comptabilité, n° 269, juillet-août, pp.62.

¹⁶- Dubnick m.j (2005) : « accountability and promise of performance : in search of mechanisms”, public performance and management review, vol, .28, n° 3, pp. 376-417. p 395.

¹⁷- Cité dans l'ouvrage de mazouz b. & leclerc j. & tardif m.j-b. (2008) : la gestion intégrée par résultats, presses de l'université du québec, québec p.184.

¹⁸- Levin a.y. & minton j.w (1986) : determining organizational performance : another look, andan agenda for research”, management science, vol 32, n° 5, 1986.

✓ Marchesnay (1991)¹⁹ : La performance de l'entreprise peut se définir comme le degré de réalisation du but recherché.

✓ Bartoli (1997)²⁰ : « La réalisation d'une action jusqu'à son terme », Cela semble signifier qu'il s'agit avant tout d'entreprendre et de terminer cette action, sans qu'aucun a priori ne soit explicité sur la nature ou le niveau du résultat à obtenir.

◆ ***La performance : Une notion multi-valeur***

✓ Campell et al (1970): L'efficacité ou la rentabilité du travail (valeur ajoutée obtenue/ valeur ajoutée prévue), l'efficacité ou la productivité humaine (valeur ajoutée/masse salariale) et l'effectivité ou la satisfaction des salariés (accroissement des salariés/ accroissement de la valeur ajoutée).

✓ Albanes (1978)²¹ : La définition de la performance est la raison des postes de gestion, elle implique l'efficacité et l'efficacité²².

✓ Hood (1991)²³: Fait de la performance une valeur parmi d'autres.

✓ Bourguignon (1996)²⁴ : Il souligne la performance comme un concept polysémique. Elle indique à la fois le succès, le processus conduisant vers une action organisée et le résultat de cette action. Il se prête à des usages métaphoriques comme celui d'un système fonctionnel réglé comme une machine efficace ou celui d'une compétition sportive réunissant des acteurs égaux et récompensant l'effort du meilleur.

✓ Lorino (2003)²⁵ : Le déploiement du couple valeur-coût dans les activités de l'organisation.

✓ Mouglin (2007)²⁶ : Un organisme est performant lorsqu'il apporte une réponse efficace et adaptée à un besoin, quand il apporte cette réponse avec une

¹⁹ - Marchesney m (1991) : économie d'entreprise, eyrolles, 1991, p 38.

²⁰ - Bartoli (1997) : le management dans les organisations publiques, dunod, paris.p.78.

²¹ - Albanes (1978) : la performance de l'entreprise, economica, paris. p.157.

²² - Pour avoir plus de définition de la performance, voir ben rejeb, w, (1996), p.113-114.

²³ - Hood c (1991): « a public management for all seasons », public administration review. vol.69, n° 1, pp3-

²⁴ - Bourguignon.a. (1996) : « définir la performance : une question de vocabulaire, », performance et ressources humaines, actes du viie congrès de l'agrh, paris, economica, paris, p.p.18-31.p.19.

²⁵ - Lorino.p (2003) : méthodes et pratiques de la performance, 3ème édition, éditions d'organisation, paris. 2003.p.130.

éthique sociétale et quand il apporte cette réponse avec efficience, c'est-à-dire avec une optimisation des ressources. Pour lui la performance est la somme de l'efficience et de l'efficacité, il définit l'efficacité par la capacité à atteindre les résultats prévus, et l'efficience par la capacité à atteindre les résultats prévus avec une optimisation de ressources.

En effet, les enseignements tirés de cette démonstration, se résument par le fait que la notion de la performance a un sens très vague et confus. Certains la considèrent indéfinissable (Jackson 1993 ; Stewart et Walsh 1994), d'autres soulignent qu'elle n'a pas de contenu intrinsèque, elle est largement utilisée sans que sa définition ne fasse d'unanimité (Bourguignon 1995). Cela implique que sa définition repose toujours sur un choix conventionnel opéré entre acteurs²⁷. (Hood)²⁸ fait de la performance une valeur parmi d'autres.

◆ *La performance dans le cadre de la gestion financière de l'Etat.*

Cerner la performance dans la sphère publique où les comparaisons sont complexes du fait de la nature particulière de certains ministères, c'est une chose compliquée²⁹. Pour parvenir à définir le concept dans le cadre de la gestion financière de l'Etat, il serait plus pertinent de mettre en avant les différentes approches théoriques qui ont marqué l'évolution de la notion de la performance dans le cadre de la gestion financière de l'Etat.

Nous classifions dans ce qui suit quelques références internationales et des définitions fréquemment utilisées dans la littérature qui sous-tendent la définition de la performance dans le cadre de la gestion des deniers de l'Etat.

²⁶- Mougin. y. (2007) : la performance ? soyez tranquille, je la surveille de près !, afnor, paris 2007.p.46.

²⁷- Guenon .m. (2009): op.cit.p. 95

²⁸- Hood..c. (1991): "a public management for all seasons", public administration review vol .69, n°1, pp.3.

²⁹- Thomas. p.g (2005) : « performance measurement and management in the public sector », optimum online, vol 25, n°2, p.7.

Tableau 1.1: La littérature qui sous-tend la définition de la performance dans le cadre de la gestion des deniers de l'Etat.

La PBE : Explique la relation entre les objectifs et les crédits	
Carter (1994)³⁰	Il s'agit d'un moyen d'affecter des ressources pour atteindre les objectifs précis qui s'appuient sur les programmes et les résultats mesurés. Utilisant les déclarations de fonctionnement des missions, buts et objectifs pour expliquer pourquoi l'argent est dépensé.
Schick (2003)³¹	Aboutissant à un budget qui fait apparaître des informations sur les réalisations des administrations ou sur ce qu'elles espèrent accomplir avec les crédits qui leur sont attribués.
Harrison (2003)³²	La <i>performance – Based Budgeting</i> fixe un objectif ou un ensemble d'objectifs auxquels les crédits sont alloués
Kinney (1995)³³	La relation entre la planification stratégique et l'allocation des ressources, la budgétisation de la performance concentre davantage son attention sur des horizons plus lointains.
La PBE : Explique la relation entre les crédits et les résultats	
Waterhouse (1994)³⁴	Un système de planification, de budgétisation et d'évaluation qui met l'accent sur la relation entre le budget alloué et les résultats attendus.
OCDE (2004)³⁵	Une budgétisation qui établit un lien entre les crédits et des résultats mesurables. Ces derniers sont mesurés sous forme de produits ou de résultats. Les ressources peuvent être liées aux résultats directement ou indirectement.
Robinson (2010)³⁶	Implique l'utilisation de critères de performance pour lier les fonds aux résultats.

³⁰- Carter. k (1994) : the performance budget revisited : a report on state budget reform- legislative finance, paper 91, denver, national conference of state legislatures, pp.2-3.

³¹- Shick. a. (2003) : "l'état performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits», revue de l'ocde sur la gestion budgétaire, volume 3, n° 2, ocde, paris. p.2.

³²- Harrison.g. (2003) : performance-based budgeting in california state government. a blur print for effective reform, california, october 2003.p.5.

³³- Kinney.a-s (1995) : "mission, management, and service delivery. integrating strategic planning and budgeting in milwaukee, "government finance review, october 1995, p.7.

³⁴- Waterhouse.p. (1994) : best practices in performance based budgeting, for the santa clara country office of budget & analysis. april 12,1994 ,p .ii-2.

³⁵- L'ocde (2004) : la modernisation du secteur public : axer la gouvernance sur la performance, synthèses ocde, l'observateur ocde, décembre 2004, volume 4,n°3.p.1-8.

³⁶- Robinson.m (2010) : performance budgeting, linking finding and results, procyclical of financial systems in asia, copyright 2010 macmillan publishers limited.

La PBE : Consiste à satisfaire le monde autour de l'Etat	
Schick (2003)	« Un Etat performant ne se satisfait pas de résultats obtenus en maintenant son cap, il cherche activement à s'améliorer en sondant le monde autour de lui et en modifiant aussi bien ses objectifs et ses programmes »
Bouckaert (2003)	Redonner le pouvoir aux représentants des citoyens en renforçant le pouvoir du parlement en matière budgétaire.
La PBE : Vue comme une redéfinition de la responsabilité	
Rivenbark & Kelly (2003)³⁷	Une intégration des composantes de la planification de la gestion de la performance, la mesure de la performance, benchmarking et l'évaluation dans le cadre du budget d'Etat et du gouvernement local. C'est un prolongement du processus budgétaire traditionnel qui concilie la responsabilisation financière et opérationnelle.
Alberta (2010)³⁸	Un système dans lequel les gestionnaires sont fournis avec la flexibilité d'utiliser les ressources de l'Agence au besoin, en contrepartie de leur engagement à obtenir des résultats de performance.
LA PBE : Consiste à satisfaire plusieurs critères	
Segal et Summers (2002)³⁹	Composé de trois éléments : le résultat (résultat final), la stratégie (différentes façons pour atteindre le résultat final), activité/sorties (ce qui était réellement fait pour atteindre le résultat final). A l'aide de cette information, il est possible de comprendre quelles sont les activités rentables en termes d'accomplissement des résultats désirés.
Mazouz et al (2008)⁴⁰	Elle doit être l'aboutissement d'une lecture des résultats effectivement obtenus pour chacune des quatre catégories de la qualité des prestations, le cadre de gestion, les formes d'adaptation organisationnelle et l'amélioration globale du système d'offre publique de services.
Institut de la performance publique (1993)⁴¹	La performance n'est rien d'autre que la capacité de l'administration à répondre à plusieurs critères : légalité, utilité, efficacité, qualité, productivité, maîtrise du coût, efficience.

³⁷-Rivenbark.w.lkelly .j-m (2003) : "performance budgeting for state and local government", published by m.e sharpe, california. 2003.

³⁸- Module 5 : performance budgeting an overview for workshop, participants, government of alberta, 0.01.2010 [http : // www.finance.alberta.ca/publication/measuring/results_oriented/modile_5_overview.pdf.](http://www.finance.alberta.ca/publication/measuring/results_oriented/modile_5_overview.pdf)

³⁹- Segal .g.& summers a. (2002) : « citizens" budget reports : improving performance and accountability in government", reason public plicy institute, policy study n) 292, march 2002, p.4.

⁴⁰- Mazouz b, leclerc j. et tardif m.j-b (2008) : la gestion intégrée par résultats, presses de l'université du québec. p137.

⁴¹- Institut de la performance publique (1993) : la performance publique, [http:// www.performance – publique.fr](http://www.performance-publique.fr). Paris. 1 décembre 2009.

Les conclusions dégagées de ce tableau nous amènent à dire que la performance ne peut être définie de façon standard pour toutes les organisations. Elle dépend de nombreux facteurs spécifiques à chacune comme ses finalités, ses choix stratégiques, sa culture, etc.

◆ *Une définition propre à notre recherche*

Dans cette recherche nous réapproprions la définition de Demeestere (2005)⁴² et nous la présentons dans une vision mieux adaptée à la gestion des finances de l'Etat. Il s'agit plus particulièrement de la notion de l'efficacité, de l'efficience et de l'économie.

« Toute organisation vise à être performante et s'attache à remplir sa mission en gérant au mieux ses ressources. La performance peut être représentée par le triptyque Objectifs-Moyens-Résultats. C'est dans la relation entre les trois pôles de ce triangle que se jouent l'économie, l'efficience et l'efficacité de l'organisation ». Pour mieux éclaircir la conceptualisation de ces critères, nous nous référons aux travaux de Bartoli (1997)⁴³, de Mazouz et al (2008)⁴⁴ :

1. **L'économie** : Rapproche les objectifs des moyens. Elle correspond à la définition des moyens nécessaires à réunir pour atteindre les objectifs fixés.
2. **L'efficacité** : Rapproche les résultats des objectifs. Le contrôle d'une action publique portera sur les résultats qui seront réalisés au regard des objectifs que l'organisation s'était fixés.
3. **L'efficience** : Met en relation résultats et moyens, c'est une notion définie en termes de ration pour mesurer l'optimisation des ressources. Autrement dit la quantité de ressources utilisées pour obtenir les effets désirés.

Paragraphe 2. La performance dans le secteur public

L'émergence d'une promesse de performance dans le secteur public signale l'affaiblissement de la frontière public/privé et la perte de singularité des

⁴²- Demeestere r. (2005), le contrôle de gestion dans le secteur public, 2ème édition, lgdj, paris.

⁴³-Bartoli a. (1997), le management dans les organisations publiques, dunod, paris. p 82

⁴⁴-Mazouz b, leclerc j. et tardif m.j-b (2008) : la gestion intégrée par résultats, presses de l'université du québec.p. 184, p.206.

organisations publiques désormais soumises aux mêmes principes de gestion finalisée. Pourtant, si le concept de performance et les outils qui l'accompagnent dérivent effectivement de la sphère marchande vers la sphère publique, leur consécration au sein de cet environnement est aussi l'occasion de revendiquer des exigences spécifiques peu prises en compte dans la sphère privée. Dès lors, la performance publique acquiert une tonalité différente de celle du privé.

La performance constituait un changement de cadre cognitif dans lequel la valeur des actions publiques et de leurs effets pouvait désormais être mise en correspondance avec les dépenses engagées (Ughetto, 2004)⁴⁵. Elle correspond également à la diffusion d'un mode de direction finalisé, orienté vers l'atteinte des résultats, qui constitue une révolution cognitive pour des organisations traditionnellement régulées sur la base de leur conformité aux normes juridiques.

Le concept de performance était transmis à la gestion publique au début des années soixante dans les pays anglo-saxons avec la théorie méo-institutionnelle et plus spécifiquement avec le courant du NPM (New Public Management) prenant modèle sur l'entreprise.

1. La performance publique : L'Entreprise comme modèle

Si dans le monde de l'entreprise, la création de valeur est généralement associée à l'accroissement du profit, elle doit être entendue dans le secteur public comme une optimisation des services rendus aux citoyens.

Secteur privé et secteur public présentent de nombreuses similitudes. Ils produisent tous les deux des biens et services, en étant soumis à des contraintes de gestion de leurs ressources financières, techniques et humaines. Cependant, la nature des objectifs poursuivis dans les deux secteurs est différente : dans le secteur privé, l'objectif de rentabilité économique est inhérent à un projet d'entreprise qui doit s'autofinancer pour s'inscrire dans la durée. Il est au cœur des attentes des actionnaires lorsque le capital des entreprises est ouvert. Dans le

secteur public. Le soutien financier de l'Etat et des collectivités fait passer au second plan l'objectif de rentabilité économique : la finalité principale recherchée est la satisfaction de l'intérêt général correspondant à la responsabilité d'un service public face au gouvernement et aux citoyens.

Aujourd'hui, la distance entre les deux secteurs n'est plus aussi marquée que par le passé : d'une part, l'Etat met de plus en plus en avant l'objectif de la réduction des déficits publics, qui peut être assimilé à une recherche de rentabilité, d'autre part la montée du concept de responsabilité sociale et environnementale dans le secteur privé correspond à une prise en compte de l'intérêt général dans la stratégie de développement des entreprises. Ce rapprochement entre les deux secteurs est accentué par le fait que les services publics sont de plus en plus souvent en concurrence entre eux ou avec le secteur privé.

Une différence notable subsiste cependant entre les deux secteurs : les services publics ne choisissent pas leur clientèle, tous les usagers devant être satisfaits selon le principe de l'équité et de l'égalité des citoyens, alors que les entreprises privées peuvent sélectionner certains « segments » de clientèle.

Du fait des nombreuses similitudes entre les deux secteurs, des méthodes de management traditionnellement employées dans le secteur privé se sont répandues dans le secteur public. L'objectif était de remédier aux travers qui lui sont généralement reprochés : Rigide, coûteux, peu efficace, trop centralisé, insuffisamment innovant. Ces méthodes de management ont été adaptées pour tenir compte des différences entre les deux secteurs, constituant le courant (NPM), apparu dès le début des années ⁸⁰.

1.1. La mesure de la performance dans le secteur public : Une mise en œuvre contrastée

La mesure de la performance dans les services publics n'est pas un concept nouveau. Des tentatives pour mesurer et améliorer la productivité des travailleurs remontant aussi loin qu'au début du 20^{ème} siècle. Le concept a ultérieurement été

amélioré grâce à la recherche opérationnelle et à des techniques d'analyse de systèmes développées durant la seconde guerre mondiale⁴⁶.

En théorie, la mesure de la performance est un système de rétroaction, un mécanisme capable de suivre l'état d'un projet et de retourner les signes correcteurs appropriés⁴⁷. Ce processus de rétroaction implique une analyse des facteurs dynamiques qui mènent collectivement le système vers l'auto renouvellement et l'auto réglementation⁴⁸. Toutefois, ce concept est axé sur l'hypothèse que le système a suffisamment de capacité pour véhiculer l'information aussi bien que les mesures de performance appropriées pour aider à contrôler la variété des activités possibles reliées au processus. La mesure de la performance est considérée comme un concept intégré qui aide les organisations à mieux comprendre leurs processus et leurs impacts et qui permet une analyse holistique et intégrée des projets, des buts et des objectifs de l'organisation en fonction de sa performance actuelle, dans le contexte d'autres facteurs internes et externes⁴⁹.

La mesure de la performance dans le secteur public consiste à concevoir et à élaborer des plans stratégiques centrés non seulement sur les outils, les activités et les effets de la dépense mais à la limite de réaliser les impacts socioéconomiques et enviro-politiques initiées par les contribuables et ceux qu'ils ont élus.

La performance couvre un large éventail d'activités qui touchent plusieurs niveaux d'information. L'information sur la performance est associée aux besoins des utilisateurs finaux, qu'il s'agisse du public, des gestionnaires ou des cadres supérieurs. En conséquence, les mesures de performance sont fabriquées

⁴⁶- Séminaire sur l'opérationnalisation de la gestion axe sur la performance et les résultats dans l'administration publique et les institutions de l'état. (Stratégies de mise en œuvre, défis et solutions pratiques). mai 2009, rabat, p15.

⁴⁷- op cit. p 15

⁴⁸- op cit. p.15

⁴⁹- Séminaire sur l'opérationnalisation de la gestion axe sur la performance et les résultats dans l'administration publique et les institutions de l'état. (Stratégies de mise en œuvre, défis et solutions pratiques). mai 2009, rabat, p 16.

sur mesure pour satisfaire aux besoins et à la responsabilité de chaque utilisateur final. Par exemple, les élus ont besoin d'une information de plus haut niveau, mieux orientée vers la planification stratégique, et centrée sur les impacts. Quant aux gestionnaires, ils recherchent l'information liée à la performance des objectifs des projets et qui démontre le degré auquel les résultats prévus ont été atteints.

1.2. Définition de la notion de la mesure

La mesure est un processus qui observe, analyse et enregistre les changements qui révèlent de la productivité, l'efficacité et l'efficience des activités des services publics. La mesure efficace, exacte et plausible exige un système de mesure qui inclut analyse comparative, fixation d'objectifs et de normes (les normes devraient être concrètes) et modèles de mesure. Cela nécessite également des incitatifs de performance pour les employés et un système de récompense⁵⁰. Certaines étapes impliquées dans la mesure efficace incluent la planification stratégique (fixation d'objectifs et normes de performance), les mesures de validation et intégration du système de mesure aux processus de gestion lors de la fonction de révision.

L'évaluation des performances du secteur public est ainsi une question réellement délicate. D'un point de vue théorique, elle suppose une réflexion approfondie sur les missions qui lui sont assignées, sur les critères qui doivent être retenus et sur les motivations des agents de l'Etat. Ainsi, la question cruciale posée est de savoir si les modèles développés dans le secteur privé sont transposables dans le secteur public⁵¹. Cette question génère des attitudes très contrastées (Greiling ; 2006 ; Talbot ; 2005 ; Bouckaert et Halligan, 2008) allant des commentaires et des critiques pour justifier le recours à la mesure de performance dans le secteur public.

⁵⁰- Dressayre p. (1996), « management stratégique ou gestion domestique », la lettre du cadre territorial,

⁵¹-Ittner c. et larcker d. (1998), «innovations in performance measurement: trends and research implications », journal of management accounting research, vol. 10, n° 5, pp. 205).

1.3. Les arguments favorables à la mesure de performance dans le secteur public

Deux sortes d'arguments sont généralement appréciées pour justifier le recours à la mesure de performance dans le secteur public⁵². Certains mettent en avant les qualités génériques de la mesure de la performance, d'autres font ressortir ses avantages particuliers dans le secteur public.

◆ Les qualités génériques

Cinq qualités génériques de mesure de la performance sont mises en place pour justifier leur utilisation dans le secteur public.

Tout d'abord, certains auteurs ont montré l'importance des bénéfices provoqués par la mesure de la performance dans le secteur privé qui peuvent être obtenus dans le secteur public. Ils promulguent ce que Greiling⁵³ surnomme le « mantra » d'Osborne et Gaebler⁵⁴ :

- ✓ Si on ne mesure pas ses résultats, il est impossible de distinguer un succès d'un échec.
- ✓ Si vous ne pouvez identifier un succès, vous ne pouvez pas le récompenser.
- ✓ Si vous ne pouvez récompenser un succès, vous récompensez très probablement un échec.
- ✓ Si vous pouvez identifier un échec, vous ne pouvez pas le corriger.
- ✓ Si vous pouvez présenter vos résultats, vous pouvez conquérir l'adhésion des usagers.

⁵²- Behn r. (2003), « why measure performance? different purposes require different measures », public administration review, vol. 63, n°5, pp. 586.

⁵³- Greiling d. (2006), « performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services? », international journal of productivity and performance management, vol. 55, n° 6 pp. 448-465. page 1.

⁵⁴- Osborne d. et gaebler t. (1992), reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, reading, addison-wesley page 146.

Dans cette perspective très proche du modèle rationnel de la décision⁵⁵, la transparence interne accrue apportée par la mesure de la performance est à la source de toutes les améliorations organisationnelles. Ainsi, Behn⁵⁶ justifie l'utilisation des indicateurs de performance dans le secteur public par un constat simple : les organisations privées utilisent des indicateurs de performance et sont plus efficaces que les organisations publiques. Ces dernières doivent donc y recourir.

Ensuite, la mesure de performance est censée favoriser l'apprentissage au sein de l'organisation⁵⁷. La mesure de performance indique ce qui fonctionne ou non et ce qui peut être amélioré.

- ✓ La mesure de performance est censée encourager la motivation des employés⁵⁸ en leur donnant des incitations à être plus performant.
- ✓ Enfin la mesure de performance est supposée favoriser l'autonomie de l'organisation⁵⁹.

❖ *Les justifications spécifiques à la mesure de performance*

Certains auteurs font ressortir des arguments spécifiques au secteur public pour justifier la mesure des performances. Nous allons recensé six principaux :

L'argument fondamental est la dimension démocratique de la mesure de la performance⁶⁰. D'un côté, il s'agit de renforcer le pouvoir aux représentants des citoyens en renforçant le pouvoir du parlement en matière budgétaire. D'un autre côté, il s'agit de mettre sous pression les organisations publiques et de donner un

⁵⁵- Bouckaert g. et halligan j. (2008), *managing performance. international comparisons*, routledge, london page 165.

⁵⁶- Behn r. (2003), « why measure performance? different purposes require different measures », *public administration review*, vol. 63, n°5, pp. 589.

⁵⁷- De bruijn h. (2002), « performance measurement in the public sector. strategies to cope with the risks of performance measurement », *international journal of public sector management*, vol. 15, n° 6-7, pp. 578.

⁵⁸- Behn r. (2003), « why measure performance? different purposes require different measures », *public administration review*, vol. 63, n°5, pp. 588.

⁵⁹- De bruijn h. (2002), « performance measurement in the public sector. strategies to cope with the risks of performance measurement », *international journal of public sector management*, vol. 15, n° 6-7, pp. 580.

⁶⁰- Rochet c. (2004), « une seule flèche pour deux cibles : le pari ambitieux de la réforme budgétaire en france », *management international*, vol. 9, n° 1, pp. 85.

droit à l'information aux citoyens⁶¹. En effet, une série de dispositions intégrées dans les réformes budgétaires (comptabilité par destination, publication de rapports d'activité librement consultables) est censée améliorer la lisibilité des budgets, l'information du citoyen et donc la transparence et la recevabilité des organisations publiques.

Dans une perspective plus instrumentale, la mesure de la performance est censée améliorer les choix des consommateurs de services publics. Quant l'utilisateur peut choisir parmi plusieurs services publics (transports, universités) la mesure de performance permet de comparer les services entre eux et de réaliser des choix plus éclairés⁶².

Un troisième argument favorable au développement du management de la performance dérive du paradigme de la qualité⁶³. Dans cette perspective, les organisations publiques confrontées à des usages de plus en plus exigeants et consommateurs doivent s'engager sur un niveau de qualité du service délivré à leurs « clients ». La qualité est à la fois une dimension importante de la performance publique⁶⁴ et un moteur du développement de systèmes de mesure et de management formalisés⁶⁵.

Un quatrième argument est la compensation à l'absence de marché. La production d'informations relatives à l'efficacité peut servir de support à la mise en place de contrats d'objectifs et de mécanismes de type marché.

Un cinquième argument, formulé en réaction au précédent, trop centré sur la mesure des extrants, insiste sur la capacité du système de mesure et de pilotage

⁶¹- Bouckaert g. et halligan j. (2008), *managing performance. international comparisons*, routledge, london page 47.

⁶²- Talbot c. (2005), « performance management », in ferlie e., lynn j., laurence e., pollitt c., (eds.), *the oxford handbook of public management*, oxford university press, new york, pp. 497.

⁶³- Emery y. (2006), « la gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation », *télescope*, vol. 12, n° 3, automne, pp. 2.

⁶⁴- Bouckaert g. et halligan j. (2008), *managing performance. international comparisons*, routledge, london page 12).

⁶⁵- Cluzel-metayer l. (2006), *le service public et l'exigence de qualité*, dalloz-sirey, paris.

de la performance (SMPP) à attirer l'attention vers les effets de l'action publique⁶⁶.

Un dernier argument, développé par Moore (1995), insiste sur l'intérêt du système de mesure de la performance pour valoriser le secteur public. En effet, pour cet auteur, les SMPP sont le meilleur et l'ultime moyen de faire ressortir les spécificités du secteur public vis-à-vis du secteur privé. Le secteur public est le lieu de production de valeurs que le privé n'est pas en mesure de produire (égalité, équité, probité, capital social...) mais ne formalisant pas ces valeurs, il apparaît comme un simple correctif aux défaillances du marché. Dans cette perspective, les singularités du public peuvent être préservées à condition d'être intégrées dans les axes de mesure de la performance.

Le recours à des justifications tantôt génériques, tantôt spécifiques à la mesure des performances dans le secteur public peut fournir des indices sur le degré de prégnance du modèle de l'entreprise sur les responsables du secteur public.

1.4. Les arguments défavorables à la mesure de la performance

Deux sortes d'arguments défavorables au développement de la mesure de la performance dans le secteur public sont avancées : certains relatifs aux organisations publiques elles-mêmes, d'autres relatifs aux SMPP.

◆ *La complexité des organisations publiques :*

Elle limite la capacité à produire et exploiter les informations relatives à la performance. Cette complexité s'enracine dans : la grande taille des organisations publiques, leurs finalités multiples, le caractère non répétitif des tâches (d'où une complexité de variété), les problèmes de qualification de la main d'œuvre, le poids déterminant de la main d'œuvre parmi les ressources organisationnelles et le caractère essentiellement indirect des coûts.

⁶⁶- Molen k.v.d. et rooyen a.v. (eds.) (2001), outcome-based governance: assessing the results, heinemann, cape town.

◆ *Les finalités multiples des organisations publiques :*

Parmi la liste de caractéristiques propres aux organisations publiques qui impactent la performance des SMPP, deux éléments sont considérés comme particulièrement importants : les finalités multiples des organisations publiques et la variété de leur parties prenantes.

A l'inverse du secteur privé, le secteur public ne recherche pas seulement le profit mais plus largement à préserver le bien-être de la population. Cette finalité se situe donc à l'extérieur de l'organisation et doit couvrir l'ensemble des intérêts de la population. Or, ces intérêts sont très différenciés et impliquent une très grande variété d'objectifs que les valorisations actionnariales ou commerciales ne permettent pas d'apprécier correctement. La performance des organisations publiques est ainsi plus difficile à mesurer que celle du privé et les SMPP difficiles à mettre en œuvre.

◆ *L'histoire et la culture administrative*

L'histoire des administrations est marquée par une culture de centralisme⁶⁷, voulant qu'une large partie du travail émanant des managers opérationnels à l'intention des organismes centraux non opérationnels. Une logique de contrôle hiérarchique à distance, par des inspections générales ou des tutelles, ont conduit à multiplier les phénomènes de « performance papier », où la production intensive de rapports pouvant conduire à un véritable cauchemar bureaucratique⁶⁸. Cette tradition de contrôle hiérarchique nourrit le scepticisme des acteurs vis-à-vis des SMPP et favorise les effets pervers.

◆ *Le degré de spécificité du secteur public*

La mesure de la productivité publique restera toujours un exercice délicat, et que l'on ne peut donc passer mécaniquement de l'exercice de mesure, au

⁶⁷- Marceau a. (2005), « les contrôles », in bonnard m. (dir.) les collectivités territoriales en france, la documentation française, paris, pp. 38.

⁶⁸- Power m. (1999), the audit society: rituals of verification, 2nd edition, oxford university press, oxford.

diagnostic et aux conséquences qui en sont tirées ensuite. La difficulté réside dans la nature des services publics :

- ✓ Lorsqu' il s'agit de services rendus à l'utilisateur, comme c'est le cas pour l'éducation ou la santé, il n'y a pas en général de référence marchande directe pour évaluer le service, et que, surtout la dimension qualité est très importante.
- ✓ Pour les services régaliens (sécurité publique, collecte de l'impôt, contrôle de la réglementation...), le service fourni s'apparente plutôt à un service « d'intermédiation », et donc à évaluer comme tel, en coût d'opportunité.

L'ensemble de ces caractéristiques propres aux organisations publiques ont conduit certains auteurs sceptiques par rapport à la mesure de performance dans le secteur public. Ces auteurs considèrent que la mesure de performance dans le secteur public répondait plus à des besoins de légitimité qu'une réelle recherche d'efficacité.

2. Les principaux modèles de mesure de la performance

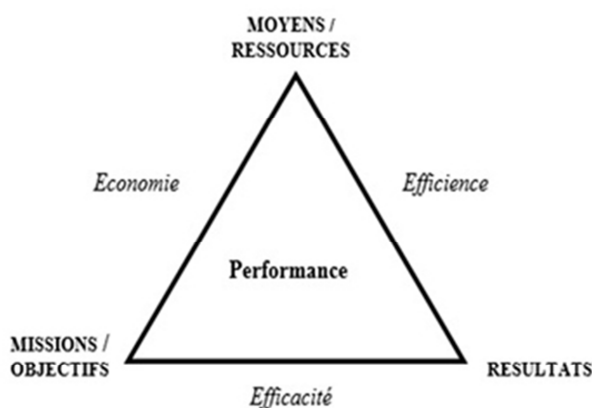
La mesure de la performance a toujours été présente dans l'histoire des divers systèmes d'administration publique du monde. La performance n'existe pas en soi mais en fonction des grilles et modèles d'analyses partagés par les parties prenantes de l'organisation, elle peut donc être déclinée en fonction des intérêts de chacun : individuelle, collective, économique, sociale, écologique... Cette variété de modalités envisageables pour appréhender la performance conduit à recenser trois modèles principaux qui irriguent la littérature professionnelle et académique (Midwinter, 1994 ; Boyne 2002) :

- ✓ Le modèle des « EEE » : Economie, Efficacité, Efficacité.
- ✓ Le modèle « IOO » : Inputs, Outputs, Outcomes.
- ✓ Le modèle du Balanced Scorecard.

2.1. Le modèle EEE

Selon la définition de Demeestere que nous avons cité plus haut, le modèle de mesure de la performance « EEE » repose essentiellement sur la liaison entre le triptyque Efficacité-Efficience-Economie. Ainsi, on parle d'économie pour qualifier la relation entre les objectifs et les moyens, d'efficacité pour la relation entre objectifs et résultats et d'efficience pour qualifier la relation entre les moyens et les résultats.

Figure 1.1 : Le triangle de la performance



Source : Demesteere (2005)

◆ ***L'économie ou budgétisation***

Elle rapproche les objectifs des moyens. Elle renvoie au suivi du coût des facteurs de production d'un service particulier sans prise en compte du résultat. Elle correspond à la définition des moyens nécessaires à réunir pour atteindre les objectifs fixés. Ses axes d'analyse sont la budgétisation, la définition de plans d'action et l'identification des leviers de gestion. Elle mesure également a posteriori l'écart entre les objectifs annoncés et les moyens mobilisés. La plupart du temps, on parle d'économie pour souligner que l'on se focalise sur le coût des moyens mobilisés.

◆ *L'efficacité*

Elle rapproche les résultats des objectifs. Le contrôle a posteriori analysera les résultats obtenus au regard des objectifs que l'organisation s'était fixés. Les axes d'analyse visent à constater et expliquer les écarts entre le prévu et le réalisé. Après analyse des résultats, le contrôle a posteriori peut aider à définir des actions correctives pour mieux atteindre les objectifs des seuils d'alerte ou en re-planifiant les activités.

◆ *L'efficience*

Elle met en relation résultats et moyens. La question est de savoir si l'atteinte des résultats s'est faite de manière optimale, c'est-à-dire sans gaspillages. L'analyse des résultats peut inciter à redimensionner les moyens utilisés, compte tenu des résultats obtenus. L'efficience est définie par les économistes de deux manières⁶⁹:

1. L'efficience technique, qui renvoie au coût par unités produites (la collecte d'une tonne de déchet, l'heure d'enseignement dans le secondaire...).
2. L'efficience allocative, qui renvoie au degré d'alignement des services sur les préférences des usagers. La première définition est la plus communément admise⁷⁰.

2.2. Le modèle Inputs-Outputs-Outcomes

Le modèle *Inputs-Outputs-Outcomes* fournit une gamme plus large de critères d'évaluation de la performance organisationnelle. La différence principale avec le modèle précédent vient de la distinction entre *outputs* (produits, livrables) et *outcomes* (impacts, effets). En effet, ce modèle décompose le résultat du budget de l'Etat en deux niveaux⁷¹. Le premier niveau « les *outcomes* » sont mesurés par des indicateurs non financiers représentant les bénéfices sociaux apportés par le budget, tandis que « les *outputs* » désignent le

⁶⁹ - Jackson p. (1982), the political economy of bureaucracy, philip allen, oxford.

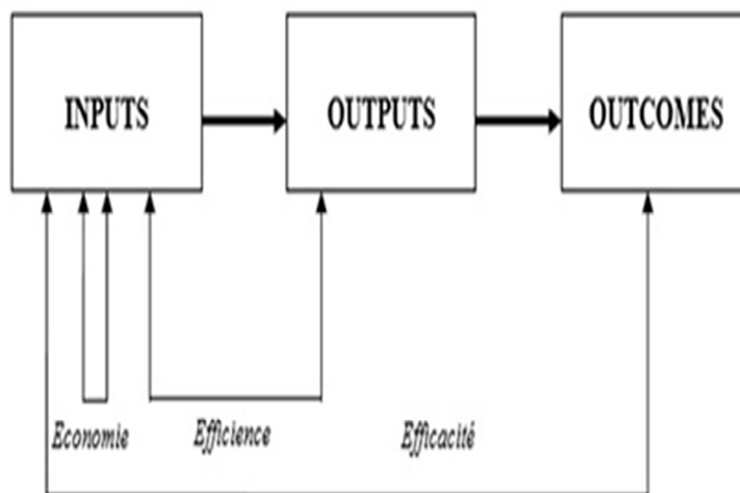
⁷⁰ - Tomkins c.r. (1987), achieving economy, efficiency and effectiveness in the public sector, institute of chartered accountants of scotland, edimburgh.

⁷¹ - Ramanathan k.v. (1982), management control in non profit organizations, wiley and sons, new york.

niveau d'activité pouvant réaliser une production conduiront à des résultats de type *outcomes*. Ce modèle intègre les trois éléments du modèle précédent : l'économie est intégrée dans les inputs, l'efficacité est le ratio entre les outputs et inputs, les *outcomes* incluent l'efficacité. Ce modèle rend explicites des dimensions de la performance qui sont au mieux implicites dans le modèle EEE⁷².

Bien adaptée aux entreprises de services, la notion de *Throughputs*(processus ou activités) vient souvent compléter ce modèle. Les *throughputs* renvoient à ce qui se passe au cours de la production ou de la réalisation du service⁷³. Les mesurer suppose la collecte d'informations concernant le système de production de service : qualification du personnel, fiabilité des machines, mais aussi performances des différentes étapes intermédiaires qui conduisent au service final.

Figure 1.2: Le modèle Inputs-Outputs-Outcomes



Source : Norman (2007) p : 324

⁷²- Boyne g., farrell c., law j., powell m. et walker r. (2003), evaluating public management reforms: principles and practice, open university press, buckingham. p 18.

⁷³- Fitzgerald l., johnston r., brignall s., silvestro r. et voss c. (1991) performance measurement in service businesses, cima, london.

Les deux modèles précédents, autorisent en principe de mêler les trois principales dimensions théoriques de la performance⁷⁴:

1. Une approche économique, centrée sur la notion d'objectifs énoncés principalement en termes financiers et économiques et fixées par les dirigeants⁷⁵. Cette approche économique de la performance est la plus influente dans les organisations privées et se traduit par la popularisation d'indicateurs mesurant principalement la valeur financière créée pour l'actionnaire⁷⁶.
2. Une approche sociale, qui intègre les activités nécessaires au maintien de l'organisation. Le postulat de cette approche est que l'atteinte des objectifs sociaux permet d'atteindre les objectifs économiques et financiers⁷⁷.
3. Une approche systémique qui met l'accent sur la conciliation des approches précédentes et insiste sur la nécessité pour l'organisation de remplir ses objectifs « sans obérer ses moyens et ressources et sans mettre une pression indue sur ses membres »⁷⁸. Ces deux dernières approches mettent l'accent sur les ressources internes de l'organisation et considèrent que les employés, les compétences tangibles et intangibles contribuent aux avantages compétitifs de l'organisation et donc indirectement à sa performance financière. Ces approches de la performance peuvent être intégrées dans les modèles précédents, d'une part au niveau des modes de mesure de l'efficacité et, d'autre part, au niveau de l'importance accordée

⁷⁴- Morin e.m., savoie a. et beaudin g. (1994), l'efficacité de l'organisation. théories, représentations et mesures, gaëtan morin éditeur, montréal.

⁷⁵- Gauzente c. (2000), « mesurer la performance des entreprises en l'absence d'indicateurs objectifs : quelle validité ? analyse de la pertinence de certains indicateurs », finance contrôle stratégie, vol. 3, n° 2, juin, pp. 1455.

⁷⁶- Levratto n. et paulet e. (2005), « les indicateurs de performance par la création de valeur dériventils d'une lecture idéologique de l'entreprise ? », communication au colloque international « gouvernance d'entreprises », université de mons-hainau et hec montréal, 9 et 10 mai.

⁷⁷- Gauzente c. (2000), « mesurer la performance des entreprises en l'absence d'indicateurs objectifs quelle validité ? analyse de la pertinence de certains indicateurs », finance contrôle stratégie, vol. 3, n° 2, juin, pp. p 147.

⁷⁸ - Georgopoulos b.s. et tannenbaum a. (1957), « a study of organizational effectiveness », american sociological review, vol. 22, p 535.

aux mesures d'*outcomes* et de *throughputs* dans l'appréciation de la performance globale.

En réaction à ces réductions de la notion de performance, certains auteurs insistent sur la nécessité pour l'organisation de définir une véritable politique de la mesure de performance⁷⁹ et de tenter « d'équilibrer » entre les différents types de mesures plutôt que d'affecter des ressources très importantes à certaines mesures en négligeant les autres⁸⁰.

C'est dans ce contexte qu'émerge le troisième modèle d'analyse de la performance : le *Balanced Scorecard* développé par Kaplan et Norton.

2.3. Le *Balanced Scorecard* (BSC)

La nature du BSC a fait l'objet d'un débat pour savoir s'il s'agit d'un simple outil de présentation budgétaire et stratégique ou d'un modèle d'analyse de la performance à part entière⁸¹. Vu l'ampleur des débats auxquels il a donné lieu et sa forte diffusion dans le secteur public, nous choisissons de le présenter comme l'un des trois principaux modèles d'analyses de la performance.

Ce modèle est basé sur l'argument de Kaplan et Norton publié en 1992 dans «*La Harvard Business Review* », il consiste à affirmer que les mesures financières ne reflètent pas la performance globale de l'entreprise et que ces mesures doivent être complétés par d'autres types de mesures. Ainsi, ils proposent aux managers de rééquilibrer l'approche traditionnelle de la performance en ajoutant, à l'axe de la performance financière, trois autres axes qui rendent compte des autres dimensions de la performance :

1. Un axe «*clients*» avec cinq mesures génériques : la part du marché, la satisfaction et la fidélité des clients, le nombre de nouveaux clients ou encore le taux de rentabilité par segment.

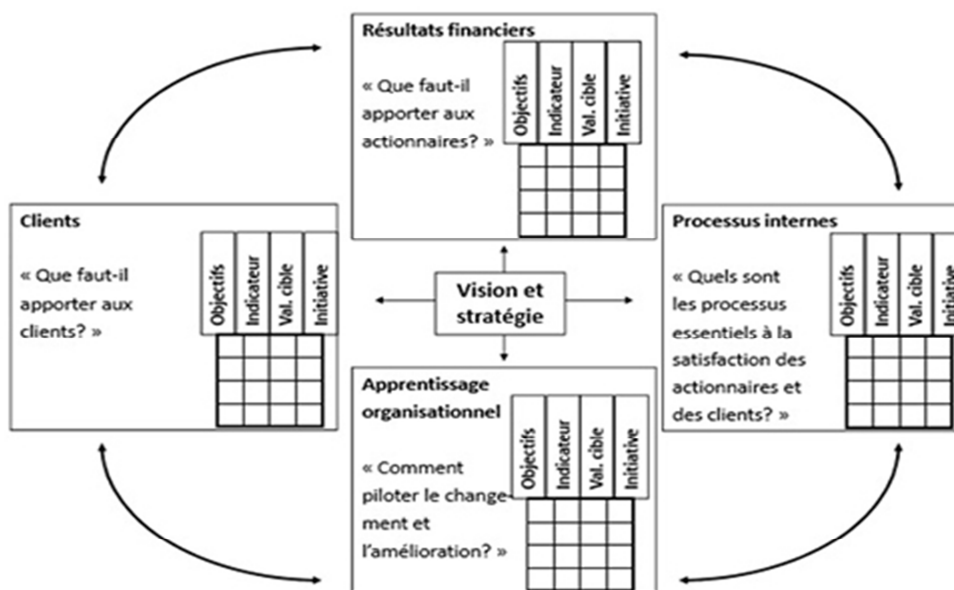
⁷⁹- Bouckaert g. et van dooren w. (2002), « book review: performance measurement. getting results », public productivity and management review, vol. 25, n° 3, pp. 329.

⁸⁰-Malleret v. (1999), «contrôle de gestion et mesure de la qualité du service », economies et sociétés, cahiers de l'isma, n° 5, pp. 71.

⁸¹- Meysonnier f. et choffel d. (2005), « dix ans de débats autour du balanced scorecard », comptabilité, contrôle, audit, tome 11, vol. 2, pp. 61.

2. Un axe «*processus internes*» : dont l'objectif est de prendre en compte l'ensemble des processus internes avec une attention particulière pour l'innovation, le service après-vente et la production.
3. Un axe «*apprentissage organisationnel*» : considéré comme l'axe des moyens qui permettent d'atteindre les objectifs des trois axes précédents, il est l'axe sur lequel les systèmes de pilotage sont les plus importants. Kaplan et Norton proposent dans cet axe de mesurer la satisfaction et la motivation des salariés, la productivité du travail en mesurant la part de chiffre d'affaire par salarié, la fidélité des salariés en mesurant le turnover, et la capacité des systèmes d'information. Ces différents axes composent le tableau de bord équilibré ou prospectif.

Figure 1.3 : Le Balanced Scorecard



Source : Adapté de Kaplan et Norton (1996)

Ce dernier modèle a connu un succès rapide et spectaculaire tant auprès des organisations publiques que privées. Ainsi, il a été estimé que 60% des 500

entreprises des plus fortunées aux USA ont mis en place ou sont en train d'expérimenter la BSC⁸².

Dans le secteur public, le BSC est très utilisé dans les pays nordiques, mais aussi au Canada ou aux Etats-Unis où près de 60% des administrations sont concernées. Il se diffuse également en France au niveau national et local⁸³.

Les différents modèles présentés se distinguent donc de deux manières : d'une part, sur l'importance accordée aux résultats de chaque action, d'autre part sur la volonté d'adopter l'une des approches budgétaires ou financière de la performance.

Après avoir présenté ces modèles, il convient d'interroger comment le concept de performance et les dispositifs qui l'accompagnent s'acclimatent au secteur public ?

Section II: Les fondements conceptuels des trois critères de la performance publique selon les grands courants réformateurs

Dans cette section, nous allons mettre en exergue les différents critères de la performance publique selon trois courants réformateurs. Nous les avons mobilisés par : L'histoire de la pensée économique, la rationalisation des choix budgétaires (RCB), et le courant du New Public management NPM.

Paragraphe 1. Les critères de la performance à travers l'histoire de la pensée économique

Nous envisageons à travers ce paragraphe de retracer les conceptualisations des critères de la performance dans l'histoire de la pensée économique. Cette démonstration va compléter l'analyse du cadre théorique de la performance dans le secteur public proposé dans la première section.

⁸²- Van caillie d. (1999), « de la stratégie à l'action grâce à la balancedscorecard : une mode ou un nouvel outil efficace de contrôle de gestion ? », séminaire de perfectionnement des formations post universitaires, hec liège.

⁸³- Chauvey j.-n. (2006), « l'intérêt du balancedscorecard dans l'évolution des modes de contrôle et évaluation des départements français », politique et management publics, vol. 24, n° 2, pp. 69.

Nous avons favorisé une typologie fondée sur une catégorisation des pensées par approches. Toutefois, il faut indiquer qu'à ce stade de la pensée économique, la performance n'était pas intégrée dans le vocabulaire académique dans l'action publique de l'Etat, l'appropriation du vocabulaire issu de la performance semble être limitée au secteur privé.

Le secteur public souffrait d'une absence flagrante de la signification des différents champs couverts par la performance. Il limite celle-ci à un seul critère de l'efficacité. Il est à signaler ici que l'efficacité à ce stade ne signifiait pas d'obtenir les objectifs prédéfinis, mais elle était définie différemment selon le courant ou la théorie.

Plusieurs approches ont été avancées afin de faire prévaloir, d'une part, l'évolution des conceptions et, d'autre part, la «diversité sémantique» incarnée par la notion de la performance (limitée à ce stade de pensée par l'efficacité). Nous avons choisi de présenter les grands courants de cette histoire selon les approches qui sous-tendent l'évolution de la performance, soit : la performance publique aperçue comme un simple critère d'efficacité, une approche économique de l'efficacité de l'Etat, l'efficacité va au-delà de l'intérêt économique de l'Etat (Répondre au bien commun)⁸⁴.

1. La performance publique aperçue comme un simple critère d'efficacité

Selon cette approche, nous présentons cinq courants de la pensée économique, à savoir :

◆ *John Maynard Keynes :*

Son œuvre est majeure, car il réintroduit véritablement l'Etat au sein de l'analyse économique. Keynes s'étant concentré sur le rôle de stabilisation des dépenses publiques, et leur rôle redistributif. Pour lui l'Etat peut refléter l'économie dès lors qu'il accepte de dépenser plus qu'il ne prélève, et il ne risque

⁸⁴ Greffé x. (1994) : *economie des politiques publiques*, p.17-30.

pas l'inflation car ces dépenses auront un effet multiplicateur qui garantit à terme l'accroissement des recettes fiscales. On parlera désormais de finance fonctionnelle pour montrer que l'Etat a une fonction à remplir plutôt que des apparences à sauvegarder. Ni l'intervention, ni le déficit ne sont donc des maux en soi : mieux, les déséquilibres budgétaires doivent être mis au service de l'équilibre économique du plein-emploi. L'efficacité de l'Etat avec Keynes se détermine par sa capacité à dépenser plus qu'il ne prélève.

❖ *L'économie du bien-être néo-classique*

Arrow, Samuelson et Musgrave s'efforcent, parmi d'autres, à intégrer l'Etat dans le schéma analytique de l'économie du bien-être, sur la base de l'individualisme méthodologique. L'Etat doit intervenir dans le cas d'échec du marché pour envisager un autre système d'allocation, et pour corriger des « maux privés » on fait intervenir des biens publics. Pour eux, l'efficacité de l'Etat se définit lorsque trois fonctions sont identifiées : l'allocation des biens et services, la stabilisation du revenu national et l'emploi, et la redistribution⁸⁵.

❖ *Les politiques publiques*

L'efficacité est définie à travers une nouvelle manière d'étudier le comportement de l'Etat. Plutôt que de parler d'interventions publiques, nous parlerons d'actions mises en œuvre par différents secteurs ou institutions publiques, liées d'emblée à d'autres centres de décisions privées, dont il faut intégrer les comportements à l'analyse. L'approche des politiques publiques adopte une vision plus compréhensive en utilisant autant les instruments de l'économiste que du sociologue ou du juriste.

⁸⁵- Poudaven c. (1989) : *la théorie de la réglementation : efficacité économique ou efficacité politique ?*, Igdj. paris.1989. p.52. on trouve aussi dans son ouvrage une analyse de la théorie de la réglementation et l'efficacité économique et politique.

Avec l'ouvrage de Bardach, on distingue également les objectifs formels ou informels poursuivis à travers l'Etat, les moyens mis en œuvre et les effets entraînés.

❖ *L'école des choix publics ou collectifs*

Dans les années soixante-dix, Buchanan, Tullock et des autres économistes remarquent l'insuffisance de l'intervention de l'Etat. Selon eux, il ne sert à rien de combattre des maux privés tels que les effets externes négatifs ou des monopoles si c'est pour les remplacer par des maux publics. Ces maux sont plus graves que les maux privés, et seul le marché de concurrence pure et parfaite permet de les prévenir ou de les éliminer. Ici nous sommes devant une véritable croisade anti-interventionniste. Avec cette école, l'Etat est jugé comme inefficace, il doit laisser le marché pour qu'il élimine les maux.

❖ *Taylor et Fayol XIX^{ème} siècle (Une approche gestionnaire de l'efficacité)*

Taylor et Fayol analysaient la performance d'un point de vue gestionnaire. Taylor voyait l'efficacité à travers sa doctrine du management scientifique. Pour lui l'application des méthodes scientifiques à l'analyse et l'amélioration des tâches sont le seul remède à ce que Taylor appelle « le plus grand mal du siècle » pour désigner l'inefficacité. Il préconisait l'implication des dirigeants dans le management, la rationalisation du travail, la mise en place d'un système de contrôle, et l'application d'un système de rémunération incitatif. Fayol reconnaissait l'efficacité à travers quatorze missions définies à la fonction administrative: La division de travail, l'autorité et la responsabilité, La discipline, L'unité de commandement, l'unité de direction, la subordination de l'intérêt particulier à l'intérêt général de l'entreprise, rémunération du personnel, la centralisation, la hiérarchie, l'ordre, l'équité, la stabilité du personnel, l'initiative, l'union du personnel.

2. Une approche économique de l'efficacité de l'Etat

Les courants de cette approche se présentent comme suit :

◆ Les mercantilistes

Ils présentent une doctrine économique dès les 16^{ème} et 17^{ème} siècles, qui part du postulat que la puissance et la performance d'un Etat sont en fonction de ses réserves en métaux précieux (or et argent). Elle prône le développement économique par l'enrichissement de l'Etat au moyen du commerce extérieur. Le mercantilisme détermine l'efficacité de l'Etat par son rôle primordial en adoptant des politiques protectionnistes qui établissent notamment des barrières tarifaires et encouragent les exportations. A cette époque donc l'efficacité de l'Etat est liée à sa capacité à dégager un excédent dans son budget⁸⁶.

◆ Les physiocrates

La physiocratie est une doctrine économique et politique née en France vers le XVIII^{ème} siècle, elle considère que la richesse d'un pays provient exclusivement de son agriculture qui est la seule création annuelle de richesse⁸⁷. La performance de l'Etat dépend de sa richesse qui vient exclusivement de l'agriculture, l'Etat ici est un gardien de nuit : l'Etat n'a aucun rôle à jouer, sinon celui de garantir que l'ordre naturel reste bien et de supprimer toutes les entraves à la circulation des richesses, de commencer par les propres entraves qu'il a lui-même fixées sous forme de taxes, de barrières, etc.

3. L'efficacité va au-delà de l'intérêt économique de l'Etat

Nous développons dans cette approche les courants suivants :

⁸⁶- <http://www.mazerolle.fr/hpe/thematiques/mercantilisme.pdf>, consulté le 15.05.2014

⁸⁷- <http://www.toupie.org/dictionnaire/physiocratie.htm> le 15.05.2014.

◆ *Adam Smith*

Le père de la science économique moderne Adam Smith définit les fonctions de l'Etat en charge de l'intérêt général (et non de l'intérêt du prince). Il s'agit d'abord des fonctions dites régaliennes (police, armée, justice). L'État doit protéger les citoyens contre les injustices et les violences venant du dedans comme du dehors. Donc sa performance est liée avec le bien commun. L'Etat pourra et devra intervenir dans certaines situations où le marché sera tenu en échec, mais dans ces situations seulement.

◆ *L'école historique allemande*

Cette école est le symbole d'une approche organique de l'Etat et le fondement de nombreux plaidoyers en faveur de l'interventionnisme. Personnifiée par List, Ritschet Wagner, l'Etat personnifie la société et devra satisfaire aux besoins qu'elle ressent, à commencer par celui de développement, l'Etat devra donc être l'entrepreneur du développement pris dans sa totalité, et à ce titre, la performance de l'Etat se détermine par sa capacité de mettre en place les barrières qui protégeront les industries naissantes, les voies de communication nécessaires à l'industrialisation, les services liés à l'urbanisation, etc.

◆ *Karl Marx*⁸⁸

Marx a une vision radicale et négative de l'intervention publique. L'analyse marxiste montre que l'intervention de l'Etat débouche sur des formes de répression plus ou moins directe, quelle qu'en soit leur subtilité et on en arrivera à l'opposition célèbre entre l'appareil répressif d'Etat, celui qui fonctionne à la contrainte, et les appareils idéologiques d'Etat, ceux qui fonctionnent à l'adhésion. Le rôle de l'Etat va au-delà, il peut produire un certain nombre de services qui élargiront les bases de l'accumulation capitaliste, qu'il s'agisse de services rendus directement aux capitalistes (investissements en voie de

⁸⁸- Marx k. (1948) : *critique des programmes socialistes de gotha et d'erfurt*, ed. spartacus 1948. p.34.

communication) ou de services rendus directement aux travailleurs et en fait indirectement aux capitalistes (investissements en formation, subventions pour lutter contre les formes extrêmes de la pauvreté, etc.). La performance de l'Etat avec Marx est déterminée comme un instrument dans la lutte des classes.

◆ *Les écoles italienne et suédoise*

Présentées par Mazzola et Wicksell, ils légitiment une « intervention raisonnée », en précisant ses avantages, coûts et impasses. Pour Mazzola l'Etat est le mieux placé pour entreprendre les productions utiles, où les producteurs ne peuvent pas réaliser des bénéfices dedans, car l'Etat peut couvrir des pertes par l'impôt. L'unanimité est pour Wicksell la règle de décision la meilleure car elle garantit un niveau de production optimal. Ici la performance de l'Etat est déterminée par sa capacité à entreprendre les productions utiles.

Pour parvenir à mieux conceptualiser la performance publique, il serait plus pertinent de reprendre l'analyse des auteurs qui ont marqué le construit des critères de la performance publique à travers l'histoire de la pensée économique.

Selon Adam Smith, les actions et les interactions économiques aboutissent à la formation d'un ordre spontané, que Smith illustre par la métaphore de la « main invisible » et l'intervention de l'Etat dans l'économie doit être minimale sinon nulle. Il doit assurer tout de même les fonctions régaliennes (armée, justice, diplomatie) et prendre en charge la production de services publics indispensables à la communauté et qui ne seraient pas rentables pour la sphère privée.

Cette conception restrictive de l'Etat était opposée au Keynésianisme qui attribuait à l'Etat un rôle clé dans le processus de croissance économique, toujours par le moyen des dépenses publiques.

Keynes est une référence en matière de la réforme budgétaire de l'Etat, avec ses idées, il s'est considéré comme un réformateur dans le domaine d'intervention de l'Etat dans la vie économique. Keynes s'oppose à l'«orthodoxie

budgétaire» pour les libéraux les dépenses doivent être égales aux recettes fiscales, l'Etat devant montrer l'exemple en ne dépensant pas plus qu'il ne reçoit. Entre la conception libérale de l'Etat et la conception interventionniste de l'Etat, Keynes a réussi de faire que le rôle de l'Etat, dépasse la conception restrictive de l'Etat-gendarme. Pour Keynes, l'Etat, bien au-delà de cette simple mission, doit se substituer au marché lorsque celui-ci est défaillant, et réguler l'activité économique⁸⁹.

Keynes a attiré l'attention sur les dépenses publiques dans le budget de l'Etat, comme un outil permettant de corriger l'échec du marché. Il s'intéressait plutôt de savoir comment renforcer l'efficacité économique en utilisant les dépenses publiques sans vraiment poser la question sur l'efficacité de ces dépenses en elles-mêmes. Pourtant, il faut noter qu'avec cette interprétation de la théorie de Keynes, nous sommes proches de l'idée de concentrer sur les dépenses publiques pour résoudre les problèmes d'échec de l'Etat.

En abordant l'efficacité comme le seul critère de la performance au début de 20^{ème} siècle, nous nous référons aux pères fondateurs du management public modern, qui sont Taylor en présentant le «management scientifique», Fayol en se concentrant sur la fonction d'administration «les concepts modernes de gestion» et Weber : «la domination du savoir »⁹⁰. Ils ont cherché à rendre le secteur public plus efficace, selon de déterminants différents entre eux.

Taylor définissait l'efficacité à travers sa doctrine du management scientifique. Selon lui, cette efficacité s'articule autour de quatre points: L'implication des dirigeants dans le management en mettant en place des méthodes qui augmentent leur efficacité, la rationalisation du travail qui doit permettre l'introduction d'une gestion scientifique du travail dans les ateliers et résoudre ainsi le problème de l'efficacité des méthodes empiriques, la mise en

⁸⁹- bossarelle e. (1999) : *economie générale*, 4ème éd. hachette livre, paris 1999.p.110.

⁹⁰- nioche j-p. (1982) : « science administrative, management public et analyse des politiques publiques », *revue française de l'administration publique*, octobre- décembre 1982. p.638.

place d'un système de contrôle très strict qui s'assure que les méthodes sont suivies sans déviation par tous les salariés qui auront à l'exécuter et ceci dans un temps fixé, l'instauration de salaires différentiels aux pièces comme un système de rémunération incitatif.

Les pensées de Fayol nous proposent une autre vision de l'efficacité, il reconnaissait l'efficacité à travers sa réflexion sur la direction de l'entreprise et sur la fonction d'administration, c'est-à-dire de management. Fayol a commencé à estimer que toutes les activités dans l'entreprise se répartissent en six catégories, il a donné de l'importance à la fonction administrative, qui est selon lui : prévoir, organiser, commander, coordonner et contrôler⁹¹. Weber définissait l'efficacité à travers ses manifestations dans la bureaucratie. Weber trace le chemin menant à la rationalisation des organisations, caractérisé par une logique obéissant au calcul, à la prévision, à l'évaluation et à la volonté d'efficacité. Ainsi, il a contribué à l'élaboration des règles visant à éliminer les sources d'inefficacité organisationnelle, malgré toutes les critiques adressées à la bureaucratie, elle demeure encore très répandue, surtout dans des organisations publiques.

La démonstration précédente nous a montré la diversité sémantique de la conceptualisation de la performance entre les approches économiques et gestionnaires, également les différentes mutations subies par la notion de la performance, qui ont donné lieu à des opérationnalisations divergentes, et ont fait émerger de nombreux courants réformateurs peu homogènes. Nous les classons ici en deux grands courants :

- ✓ Le New Public Management (le NPM) : comme une figure inévitable dans la recherche des critères de la performance : efficacité, efficience, et économie

⁹¹- chaqri s. (2009) : « *les écoles de la théorie des organisations* », master management stratégique et logistique, université ibnou zohr, <http://www.memoireonline.com/02/09/1995/les-ecoles-de-la-theorie-des-organisations.html>

- ✓ La rationalisation des choix budgétaires (la RCB) : comme un pivot essentiel de mouvement des réformes budgétaires actuelles.

Paragraphe 2 : La rationalisation des choix budgétaires (R.C.B1966-1971): la prédominance de l'efficacité.

La R.C.B. est un courant qui a marqué la gestion publique et considérée comme la première expérience managériale au Ministère des Finances Française, il y a eu bien quelques expériences d'adaptation des méthodes de gestion des entreprises, menées par une poignée de militants de la réforme administrative préoccupées par le rendement de l'action de l'Etat, mais elles ont le plus souvent été conçues de façon restrictive, portées par des structures marginales (le Comité Central pour l'étude des coûts et rendements des services publics, le Commissariat Général à la Productivité, le Service Central d'Organisation et Méthode (SCOM)) et sont demeurées discontinues. Avec la R.C.B en 1968, on passe à une autre échelle : il s'agit d'un programme de réforme administrative transversal à l'Etat, explicitement affiché comme tel, porté par plusieurs Ministères des Finances successifs, inventé, théorisé et développé par des directions stratégiques du Ministère des Finances. Ce programme prévoit en premier lieu la préoccupation systématique du rendement dans « la production » des services techniques du Ministère des Finances (barèmes, coûts, produits, indicateurs), en deuxième lieu l'introduction du management dans la gestion du Ministère lui-même (objectifs, missions, programmation, organisation, structures, ressources, résultats) et en dernier lieu l'introduction du management au niveau gouvernemental (pilotage de la politique budgétaire et de l'allocation des ressources, évaluation des politiques publiques).

Au –delà des emprunts techniques à la gestion des entreprises, il s'agissait aussi de faire souffler un grand vent de modernisation sur le Ministère par la création d'un « état d'esprit » et d'un environnement administratif nouveaux, fondés non plus sur le droit, la règle et la circulaire, mais sur une culture du

résultat et de la responsabilité. De fait, ce programme managérial s'est accompagné d'un mouvement inédit de rapprochement administration/entreprise, d'effacement ou de brouillage des frontières public/privé, autour d'un objectif commun aux deux univers : la rénovation de la gestion financière publique.

1. La R.C.B : une interprétation Française de l'efficacité Américaine (PPBS- ZBB) :

La R.C.B est inspirée à l'origine par deux systèmes américains : le premier est le *PlaningProgrammingBudgeting System* (PPBS) en 1965, le deuxième est le *ZeroBasedBudgeting* (ZBB) instaurée à la fin des années 1970 aux Etats-Unis. Les deux systèmes étaient importés en France sous le nom de la rationalisation des choix budgétaires (R.C.B) afin de renforcer l'économie Française par la modernisation des outils de gestion mis à la disposition du gouvernement⁹².

Sur le modèle du *PlaningProgrammingBudgetin System* (PPBS) American, le gouvernement Français a souhaité expérimenter une méthode tendant à la rationalisation des choix budgétaires et au contrôle des résultats de l'action administrative par des études d'analyses de système et de coût-efficacité, la méthode consistait à définir des objectifs et à comparer systématiquement tous les moyens utilisables pour les atteindre, étaient pris en compte les coûts et avantages directs mais aussi tout ce qui constituait une charge ou un gain indirect pour une organisation publique.

Aussi, l'interprétation Française R.C.B s'est appuyée sur les apports de PPBS afin de réaliser les améliorations suivantes :

- ✓ Analyser des programmes cohérents même s'ils dépassent les attributions de tel ou tel service.
- ✓ Placer la discussion budgétaire à long « planning » et moyen « programming » terme.

⁹²- de Boisseau c. (1981) : principes de politique économique, economica, paris, 1980. p. 251

- ✓ Utiliser des techniques avancées telle que l'analyse de système.

Greffe (1994)⁹³ définit la R.C.B comme «une méthode de préparation et de suivi du budget qui part des effets recherchés à long terme des dépenses publiques pour en déduire les programmes d'action cohérents à long terme, puis par interpolation, le contenu des dépenses annuelles ».

La R.C.B. a parallèlement un côté décisionnel, elle a pour objet principal la préparation rationnelle des décisions à caractère politique, notamment en ce qui concerne leur trace budgétaire. Dans ce cadre décisionnel, Agard (1970)⁹⁴ présente les caractéristiques de la R.C.B qui reflètent aussi une base d'efficacité représentée par les points suivants :

- ✓ La R.C.B permet que les informations et les études soient mieux adaptées aux problèmes que posent les décideurs.
- ✓ La R.C.B permet une meilleure préparation des décisions, notamment des objectifs et des programmes.
- ✓ En plus d'une meilleure orientation des ressources, la R.C.B permet leur meilleure utilisation grâce à la modernisation de la gestion fondée notamment sur la décentralisation des décisions, et l'évaluation ex-ante.

Nous proposons une autre définition de la R.C.B comme : un système d'analyse de la relation entre moyens et objectifs, qui met au point des études de décisions budgétaires, des budgets de programme, et se concentre sur l'évaluation ex-ante de ces programmes.

A cette fin, il faut remodeler la structure du budget afin de mieux prévoir les crédits et de faire apparaître les dépenses tant par leur nature que par leur

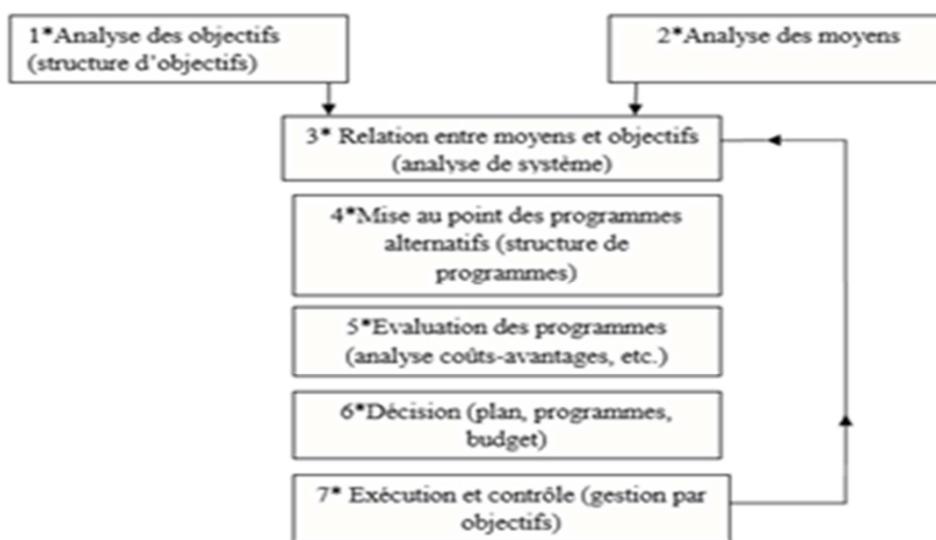
⁹³- greffe x. (1997) : économie des politiques publiques, 2^{de} éd. paris, dalloz 1997 p. 466.

⁹⁴- agard j., op.cit p12.

destination, c'est ce souci, qui parmi d'autres, a inspiré en France des projets de réforme de l'actuelle nomenclature budgétaire⁹⁵.

Ci- après une présentation schématisée des phases de la R.C.B, ce schéma permettra une explication de la relation entre les objectifs et les moyens qui sont les critères de performance de la gestion financière publique.

Figure 1.5: Représentation schématique des phases de la RCB96



Source : LEVY-LAMBERT H. & GUILLAUME H. (1971), P19

En s'appuyant sur ce schéma, nous allons classifier les axes principaux de la R.C.B en trois grandes catégories qui reflètent les déterminants de l'efficacité dans ce courant réformateur de l'action budgétaire de l'Etat.

1.1. Les études R.C.B pour décliner l'efficacité

La R.C.B prévoit les études de rationalisation des décisions budgétaires comme la première phase pour décliner l'efficacité, à travers une modernisation des méthodes de la gestion publique qui devait assurer que les décisions soient

⁹⁵- il faut dire que le mouvement de rcb en france, amorcé par deux ministères –pilotes (les armées et l'équipement) dès 1964. fut par la suite étendu aux autres ministères et coordonnée dans le cadre de « l'opération rcb » engagée en janvier 1968. en 1971, la mission rcb du ministère de l'économie et des finances fut remplacée par une commission interministérielle de la rcb à la même date, près de douze pays avaient mis en place des études de rcb.

⁹⁶levy-lambert h. & guillaume h. (1971) : la rationalisation des choix budgétaires, presses universitaires de france, paris 1971. p.19.

correctement mises en œuvre. A cette fin, il faut commencer par ces études qui incluent selon LEVY-LAMBERT ET GUILLAUME (1971)⁹⁷:

1. L'analyse des objectifs : définition de la finalité de l'action entreprise, et quantification des objectifs grâce à la mise au point d'indicateurs chiffrés.
2. L'analyse des moyens : examen de tous les différents moyens susceptibles d'avoir une action sur au moins des objectifs poursuivis.
3. L'analyse de système : cette phase la plus importante et la plus délicate, il faut identifier les phénomènes ou comportements qui se produisent dans un secteur de vie collective, et déterminer la relation entre moyens et objectifs par des formules mathématiques et des facteurs déterminants.

L'efficacité trouve ses fondements dans la R.C.B à travers l'étude de coût-efficacité, où plusieurs administrations Françaises envisagent d'instaurer des méthodes permettant une plus grande rationalité dans la répartition des ressources entre les objectifs recherchés et dans le choix des moyens propres à atteindre ces objectifs, ces méthodes reposent sur le regroupement des dépenses par objectifs plutôt que par nature budgétaire (comptabilité fonctionnelle) et une analyse détaillée des coûts prévisionnels des projets envisagés en reposant sur l'étude de coût-efficacité.

La R.C.B définit l'efficacité en se référant à l'action publique comme première phase de l'étude, cette action est elle-même reliée aux objectifs généraux fixés, la deuxième phase de l'étude est la plus difficile : c'est l'établissement d'un modèle d'efficacité, représentation abstraite du fonctionnement d'ensemble du système, définissant les relations qui lient les diverses caractéristiques du système à son efficacité. La troisième phase, souvent intimement mêlée à la deuxième, est le calcul proprement dit de l'efficacité est fait en alimentant le modèle de données numériques recueillies ou élaborées par ailleurs, et de faire des vérifications d'études d'efficacité antérieures, et par là de tester la validité des modèles établis.

⁹⁷idem page 18-25.

1.2. Le budget des programmes pour déterminer les objectifs

La R.C.B avait pour objectif essentiel, de développer la planification budgétaire, les budgets de programme, dans le cadre d'une politique de modernisation de l'Etat. Il s'agissait avant tout de restructurer le budget sous forme d'un ensemble de programmes d'action en complément de l'approche traditionnelle par nature de dépense et de fonder les décisions de dépense sur une prévision de leurs impacts socio-économiques.

Georges (2008)⁹⁸ met en avant l'établissement d'un budget-programme qui fait partie intégrante du système de rationalisation des choix budgétaires. Dans un tel processus, le budget n'est que le plan des dépenses à engager pour réaliser une ligne d'action. « L'élaboration du programme et l'établissement du budget-programme sont par conséquent deux opérations distinctes mais indépendantes, l'élaboration du programme étant l'étape première, celle du budget-programme permettant le calcul du coût de ces mesures ». En d'autres termes, le budget est le reflet d'un processus qui met en valeur des fins à atteindre et les traduit en dépenses nécessaires.

La définition précédente révèle que la budgétisation par programme revêtait deux aspects distincts : les plans prioritaires d'exécution intégrés au plan (exemple, le plan d'harmonisation des hôpitaux) et, d'autre part, les budgets de programme proprement dits. Ces derniers ne sont qu'une simple reconfiguration de la présentation du budget, transposée du contexte américain au contexte français, la R.C.B assure dans ce sens le lien entre le plan et le budget, grâce à la mise en œuvre d'une programmation zéro, cette programmation inclut : la définition des missions, des buts, des objectifs, des principales modalités d'action, la définition de ces grandes orientations nécessite des analyses de système global et débouche notamment, pour les actions qui dépendent l'Etat, sur une première évaluation des coûts complets, sur des indicateurs d'objectifs et sur

⁹⁸- georges a. (1993) : « élaboration du budget-programme, histoire et limites », actualité et dossier en santé publique n° 3 juin 1993.

des enveloppes financières par grands programmes finalisés, qui sont les principaux critères de performance du contrôle des programmes mises en œuvre.

Nous présentons ci-après les points en commun entre la programmation budgétaire de la R.C.B, et la réforme budgétaire actuelle en France :

- ✓ La définition de la structure objectifs-programmes par ministère et, par suite, de la part des programmes finalisés gérés par ministère et des indicateurs d'objectifs et d'impacts.
- ✓ Le recensement des programmes d'action par ministère et de leurs aboutissants financiers gérés par le ministère et définition des indicateurs de production.
- ✓ L'étude détaillée des dépenses de fonctionnement et des programmes d'action correspondant.
- ✓ L'analyse de système entre objectifs, programmes finalisés et programmes d'action compte tenu des indicateurs du plan sur les caractéristiques des programmes finalisés et des grands programmes d'action.
- ✓ La définition des éléments de programmes à partir des programmes finalisés et des programmes d'action.

La liaison entre la R.C.B et l'efficacité se manifeste dans l'implication de la modification des procédures budgétaires, l'utilisation de programmes associés aux techniques nouvelles et plus généralement la diffusion d'état d'esprit novateur : avec une administration nouvelle orientée vers les objectifs et leur satisfaction, avec une modification de ses structures dans le sens d'une administration de mission, dans laquelle on a commencé à aborder le sujet de l'efficacité et la performance dans les administrations, grâce aux méthodes adoptées par la R.C.B pour l'évaluation, comme l'étude du coût-efficacité et l'étude de coût-avantages.

1.3. L'évaluation ex-ante des programmes : une inspiration de la méthode (ZBB)

Il existe toutefois une continuité évidente entre la R.C.B et l'évaluation, tout en sachant que la question de l'évaluation dépasse la seule question de la préparation du budget. Les évaluations de la gestion des deniers publics ont des finalités plus larges de compte-rendu, de management, de modernisation et d'aide à la réflexion stratégique. L'idée générale de cette forme de la R.C.B était d'inscrire la décision budgétaire dans un cycle vertueux : évaluation ex-ante, décision, suivi, nouvelles évaluations, nouvelles décisions.

Levy-Lambert et Guillaume (1971)⁹⁹ voient que la mise en place de l'évaluation exige d'abord de mettre au point des programmes alternatifs, ainsi que l'élaboration d'une série des programmes qui seront soumis à l'arbitrage de décideurs. Il faut prendre en compte les étapes suivantes :

- ✓ Evaluation des programmes : affectation aux objectifs différents crédits budgétaires selon les priorités.
- ✓ Décision : le décideur effectue ses choix dans une plus grande clarté en fonction des résultats de l'analyse, des évaluations et d'éléments d'appréciation subjectifs dont il est seul juge, la décision est éclairée ici par l'analyse qui comporte le choix simultané des objectifs à long terme et des moyens à mettre en œuvre pour les atteindre.
- ✓ Exécution et contrôle : définition d'un dispositif d'exécution et de contrôle pour d'abord communiquer les objectifs à ceux qui sont chargés de les réaliser sur le terrain et ensuite pour mesurer les résultats comparés aux objectifs initiaux (le dispositif doit prévoir les mesures coercitives).

Ces phases de mise en place de l'évaluation ex-ante permettent une meilleure rationalisation dans la répartition des ressources entre les objectifs recherchés et dans le choix des moyens propres à atteindre ces objectifs, ces

⁹⁹ levy-lambert h& guillaume h. (1971) : la rationalisation des choix budgétaires, presses universitaires de france, paris 1971, page 18-25.

phases reposent sur le regroupement des dépenses par objectifs plutôt que par nature budgétaire et une analyse détaillée des coûts prévisionnels des projets envisagés, cette analyse est désignée sous les normes d'études de coûts-efficacité, et coûts-avantages.

Le système d'évaluation ex-ante était inspiré de la méthode *Zéro Base Budgeting* (ZBB), instaurée à la fin des années 70 aux Etats-Unis, Cette méthode est une sorte de variante du PPBS : à intervalles fixes, il faut réexaminer l'ensemble des crédits précédemment alloués à chaque ministère¹⁰⁰. Le budget base Zéro est une procédure de planification budgétaire pour la réévaluation du programme d'une organisation et de ses dépenses, il exige de chaque gestionnaire la justification de sa demande de budget complet et en détail, il place de fardeau de la preuve sur le gestionnaire de justifier pourquoi l'autorisation de dépense de l'argent devrait être accordée, il commence avec l'hypothèse que Zéro sera consacré à chaque activité, d'où le terme « base zéro ». Il faut par conséquent, définir tous les budgets à zéro au début de l'année où la période et exiger des ministères à justifier la totalité de leurs dépenses, les gestionnaires sont ici invités à identifier et justifier leurs domaines de travail en termes de paquets décision avant de commencer les travaux.

Cette méthode est très liée à l'efficacité. Ici, les gestionnaires doivent évaluer la rentabilité de leurs opérations dans le détail, la sensibilisation aux coûts de gestion et la participation à la planification et la budgétisation qui est élargie à tous les niveaux de l'organisation.

La synthèse entre les deux inspirations (le PPBS) et le (ZBB) élaborée à la fin des années 60 aux Etats -Unis trouve un premier aboutissement « Contrôle et meilleur rendement des deniers publics ». La R.C.B a relevé aussi un autre défi en assurant un lien opérationnel entre le plan et le budget, grâce à la mise en œuvre d'une programmation.

¹⁰⁰- percebois. I (2006) : le design institutionnel : analyse économique de la réforme administrative, thèse de doctorat des sciences économiques, université de paris i panthéon, sorbonne 2006 p 137.

Malgré l'ambition forte de la R.C.B dans l'esprit de ses initiateurs, elle était mise en cause, est restée néanmoins une expérience limitée dans le temps et dans l'espace. En effet, les évaluations quantitatives devaient être objectives et justes pour permettre un réel progrès. Or, les informations disponibles et la méthodologie employée se sont avérées relativement insuffisantes pour rendre le PPBS et la R.C.B effectifs, c'est la raison pour laquelle ils ont été abandonnés respectivement en 1971 et en 1984. Plus spécifiquement, dans le cas Français, trois causes d'échec à la R.C.B peuvent être mises en avant selon Perret¹⁰¹ : tout d'abord, un contexte politique suffisamment pris en compte, ensuite un manque de transparence et de collaboration entre le Ministère des Finances et les Ministères dépensiers, et enfin les ruptures macroéconomiques successives de 1975 et 1982. Nous pouvons ajouter à ces raisons, une vision trop centralisatrice et l'insuffisance de la formation des cadres administratifs à ces nouvelles méthodes.

La R.C.B a finalement été abandonnée dans les années 1980, l'Etat privilégiant, à partir de cette période, l'évaluation globale des politiques mises en place. L'évaluation vise la construction d'un jugement sur la valeur de l'intervention publique qui se fonde sur ses résultats, ses impacts et les besoins que cette intervention cherche à satisfaire, en s'appuyant sur des données collectées et analysées spécifiquement à cet effet. Si l'évaluation peut aussi apparaître comme un outil d'optimisation des deniers publics, elle participe plus globalement d'une démarche de transparence, de responsabilisation et de management. Ces expériences constitueront cependant le terreau de base et de référence du Nouveau Management Public qui émergera au début des années 80.

Paragraphe 3 : Le N.P.M «New Public Management»: un cadre mythique de la performance

Selon Lynn (1996), l'expression « management public » est polysémique car elle recouvre à la fois :

¹⁰¹ Perret, p. (2006), « de l'échec de la rcb à la lolf », revue française d'administration publique, 117, 31-42.

■ **une pratique:** consubstantielle à l'administration considérée comme réalité organisationnelle. Les activités de planification, d'organisation, d'animation et de contrôle qui composent le management (Thiéart, 2002) y sont donc mises en œuvre de longue date, et peuvent affecter la prise en charge des solutions nouvelles. Comme le souligne Caiden (1994), le management public vient du fond des âges.

■ **une idéologie:** depuis les années 1970, l'administration cherche explicitement à importer les techniques de management issues du secteur privé afin d'atteindre une plus grande performance, cette croyance en la supériorité du secteur privé est au cœur du mouvement du « New Public Management ». Cette acception du management public est la plus commentée.

■ **une discipline de recherche :** le management public (en tant que pratique et/ou idéologie) fait l'objet d'une masse considérable de recherches, principalement dans trois disciplines: sciences politiques, sociologie des organisations et sciences de gestion¹⁰².

Parler de « New Public Management » comme on le fait aujourd'hui au lieu de nouveau management public, c'est indiquer une bifurcation par rapport au management public stricto sensu dont, avec A. Bartoli¹⁰³, on rappellera la définition : « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation,

¹⁰²- a) en science politique et science administrative : les analystes cherchent à comprendre les enjeux de ce phénomène dans le cadre d'une analyse plus large portant sur trois thèmes : 1) l'évolution des rapports entre l'administration et la société. 2) la crise de l'état-nation et sa dilution dans un monde de plus en plus interdépendant. 3) l'évolution de la manière dont l'administration « instrumente » sa puissance et la modification des représentations qui légitiment son action. (chevallier, 2002 : 3). le management public est analysé principalement comme une idéologie.

b) en sociologie des organisations et en sociologie de l'administration : partant du postulat selon lequel le fonctionnement d'une organisation ne peut être saisi en tenant uniquement compte des règles formelles, les recherches analysent les motivations, comportements et stratégies des membres. cette approche va jeter un regard nouveau sur le phénomène administratif dans les années 60 et s'éloigne de la seule analyse des normes juridiques : l'administration publique y est perçue comme un ensemble complexe - dont l'homogénéité n'est qu'apparente- formé d'entités diverses qui défendent leurs intérêts. le management public est vu comme un moyen d'analyse des transformations des modes de régulation internes au monde administratif (à l'intérieur d'une administration et entre plusieurs administrations).

c) en sciences de gestion : les analystes s'assignent ici une finalité utilitaire et opérationnelle d'accompagnement et de définition des préceptes permettant aux organisations d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixés avec le maximum d'efficacité tout en prenant en compte des particularismes propres aux organisations publiques. dans ce cas, la discipline «management public» a pour finalité l'amélioration de la pratique du « management public ».

¹⁰³- bartoli.a : le management des organisations publiques, dunod, paris 1997.

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 ». Et pourtant, avec le management public, il s'agissait déjà, depuis la thématique du PPBS (Planning Programming Budgeting System - la R.C.B en Français (Rationalisation des Choix Budgétaires) d'acter la prise en compte des catégories managériales dans le fonctionnement des administrations publiques en remplacement de la tradition « administrative » déclassée sur la base de l'argument péjoratif de la bureaucratie.

Qu'il s'agisse du « normal » ou du « new », le management poursuit un objectif d'efficacité. Il marque l'entrée des catégories d'une régulation organisationnelle dans les administrations publiques, régulation définie comme « un processus par lequel les actions anti -organisationnelles sont contrées par des forces antagonistes assurant le maintien du système ou de l'organisation ». Dans cette perspective, l'action publique doit considérer comme prioritaires les conditions de réussite de l'efficacité (cohérence gestionnaire), sans pour autant oublier le caractère public dans lequel s'inscrit cette action (cohérence politique). Cela suppose de réunir certaines conditions : la définition d'un objectif mesurable (et du résultat attendu à l'échéance), par référence à un moyen /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'Etat étant alors constitutifs du New Public Management.

Le management public comprend classiquement :

- La gestion des agents publics qui repose sur des règles, des procédures et statuts constituant un référentiel pour les pratiques de GRH. Le New Public Management va mettre l'accent sur la notion de mérite, l'individualisation des rémunérations, l'appréciation du personnel sur la base des entretiens annuels d'évaluation.

- La gestion financière et comptable. Le New Public Management met l'accent sur le développement du contrôle de gestion avec des analyses en termes de « coûts –performances » des activités.
- On ajoute aujourd'hui, dans une forme de débordement, la prise en compte des thématiques débattues dans le cadre de la « responsabilité sociale de l'entreprise» (en particulier des attentes des «parties prenantes», du développement durable, etc.).

Le New Public Management va insister sur la programmation, la coordination, la contractualisation, l'évaluation des décisions (ex-ante et ex-post). Plus concrètement, il se caractérise par la mise en œuvre d'indicateurs d'activité, d'outils de gestion budgétaire et comptable, d'outils de mesure des coûts dans la perspective de répondre à trois logiques d'action : celle de l'efficacité socio-économique (les objectifs énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'Etat), celle de la qualité de service (les objectifs énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur), celle de l'efficacité de gestion ou d'efficience (les objectifs énoncent, pour le contribuable, l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits ou l'activité obtenue des ressources consommées).

La performance résulte du tryptique « efficacité – efficience -économie » au regard d'un référentiel mais compte tenu de marges de manœuvre accordées aux administrations. Le projet du New Public Management a pour vocation d'insuffler «l'esprit d'entreprise» dans l'appareil d'Etat en introduisant des logiques de marché dans son fonctionnement, perspectives de la gouvernance privée comprises¹⁰⁴, c'est-à-dire en faisant comme si la concurrence qui est toujours citée comme étant fondatrice de l'efficience du marché puisse tenir lieu de principe politique. Un tel projet s'est mis en place à partir de la décennie 80, d'abord en Grande-Bretagne, du fait des promesses politiques de réduire les

¹⁰⁴-Hughes.o. : public management and administration (an introduction, palgrave macmillan, basingstoke, 2003). (3rd edn) ou encore l. m. salamon (ed.), the tools of government: a guide to the new governance, oxford university press, new-york, 2002.

impôts mais aussi du fait de la volonté de désengagement de l'Etat, une troisième raison de son développement est apparue avec la nécessité ressentie d'une plus grande responsabilité économique des services publics.

Le New Public Management repose sur le fait de considérer l'aspect financier comme étant central et sur la volonté du « pouvoir central » de contrôler « à distance », d'où le slogan qui lui est propre et qui repose sur les trois « E »¹⁰⁵ : « Economie », « Efficacité » et « Efficience » et du très « thatchérien » Best Value for Money érigé comme « cauchemar » bureaucratique adressé à la supposée rigidité des services publics.

Plus précisément et de manière concrète, de nombreuses actions s'inscrivent dans le champ du NMP. Nous pouvons les regrouper par fonction.

Figure 1. 6. Les différentes actions s'inscrivant dans le champ du NMP

Fonction stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion par les résultats. • Mise en place d'une planification stratégique. • Privatisation d'entreprises publiques, externalisation (faire-faire). • Mise en place de partenariats public/privé. • Séparation des fonctions politique (conception) et administrative (mise en œuvre). • Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en interne (l'intranet permet de décroïsonner les services). • Généralisation de l'évaluation (culture de la performance). • Simplification des formalités administratives.
Fonction finance	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des déficits. • Budgétisation par programme. • Plus grande transparence de la comptabilité (par exemple par la mise en place d'une comptabilité analytique pour comparer les résultats aux prévisions).

¹⁰⁵ M. power, la société de l'audit : l'obsession du contrôle, éditions la découverte, paris, 2004.

Fonction marketing	<ul style="list-style-type: none">• Développement du marketing public (consultations, enquêtes, sondages, observatoires, etc.)• Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en externe (pour une meilleure communication).
Fonction ressources humaines	<ul style="list-style-type: none">• Réduction des effectifs• Responsabilisation et motivation des fonctionnaires (individualisation des rémunérations, primes au rendement, etc.)• Développement de la participation

1. Les fondements conceptuels du NPM

Les transformations des administrations publiques peuvent être analysées comme le résultat de l'influence, de la pénétration et du « succès » d'une nouvelle doctrine néo-managériale, ce que Hood (1994) appelle une « révolution intellectuelle ». Les façons de penser les systèmes administratifs seraient en mutation à travers l'avènement de nouveaux principes, de nouvelles règles et de nouveaux instruments.

Tableau 1.7 : Fondements théoriques et prescriptions du NPM

	SC. Adm. Classique	Sc. Adm. Neoclassique	Choix publics	Ecole Austrienne	NEI Principal-Agent	Droit de propriété	NEI Coût transaction	N. Sc. Adm.	Constitutionnalisme	Communautarisme	Analyse Publique	Publics Rationnel	Publics Organique	
Restrictions budgétaires	X	X	X	X							X	X	X	7
Privatisation			X	X		X				X		X	X	6
Séparation de politique et de l'administratif			X		X		X							3
Externalisation			X	X			X			X		X	X	6
Tarifification à l'activité et vouchers			X									X		2
Orientation client							X					X	X	3
Compétition			X										X	2
Flexibilité de la gestion												X	X	2
Séparation de la politique et de l'administration	X	X									X	X	X	5
Contrôle de la performance	X	X			X						X	X	X	6
Décentralisation	X	X	X	X	X		X	X		X		X	X	10
Mesure de la performance	X	X			X						X	X		5
Renouveau comptabilité et gestion financière	X	X			X							X		4
Audit de performance	X	X			X							X		4
Planification stratégique		X										X	X	3
Transformation des styles d'animation		X						X				X	X	4
Gestion des ressources humaines					X							X	X	3
Utilisation des NTIC												X		1
Législation limitant les dépenses publiques			X											1
Amélioration des capacités de régulation			X											1
Diminution du nombre d'organismes publics	X	X									X	X		4
Rationalisation des structures administratives	X	X									X	X		4
Analyse et évaluation		X									X	X		3
Démocratisation et Participation								X		X				2
Σ	9	12	9	4	7	1	3	4	0	4	7	19	12	

Source : (Grusning 2001)²¹

Les analyses qui assimilent le NPM au management public décrivent la plupart du temps une idéologie cohérente et globale enracinée dans le néo-libéralisme. Or, le portefeuille d'arguments qui composent le NPM (figure 1.6) puise dans les discours et corpus doctrinaux différents, l'identification de ces ressources d'inspiration fait elle-même l'objet de débat. Gruening (2001) considère que sept courants théoriques nourrissent le NPM :

- ⊕ La science administrative classique.
- ⊖ La science administrative néo-classique inspirée des travaux d'H.A Simon.
- ⊕ La nouvelle économie institutionnelle (théories de l'agence et des coûts de transaction).
- ⊕ La nouvelle science administrative (intégrant le constitutionnalisme et le communautarisme).
- ⊕ L'analyse des politiques publiques.
- ⊖ Le management public-rationaliste et organique

Ces différents courants théoriques se retrouvent à des degrés dans les prescriptions du NPM, malgré cette variété de sources conceptuelles, la plupart des auteurs suivent la proposition de Hood (1991) selon laquelle la force du NPM réside dans le mariage de deux idéologies contradictoires : la nouvelle économie institutionnelle (le courant néolibéralisme) et les avatars contemporains de la gestion scientifique taylorienne (le courant taylorisme : (Aucoin, 1991 ; Dunsire, 1995 ; Reichard 1996 ; Schedler, 1995). Nous présentons ici ces deux courants identifiés, en considérant que s'ils ne sont pas exclusifs d'autres influences, ils constituent néanmoins le noyau dur du modèle NPM.

1.1. Le néolibéralisme et la question de l'intervention de l'Etat

Le NPM se trouve dans la continuité de deux thèmes qui ont articulé la nouvelle économie publique : la déconstruction de l'approche interventionniste de Samuelson (considérée comme la continuation de l'approche (Keynésienne),

et la construction d'une critique radicale de l'interventionnisme étatique¹⁰⁶, ces thèmes étaient traduits dans les années quatre-vingt, en mettant l'accent sur l'amincissement de l'Etat, pour la même raison que l'intervention étatique est jugée économiquement et politiquement illégitime. D'un autre côté, c'est au cours des années quatre-vingt aussi que les réformes sont menées au nom de certains préceptes du NPM, ils présentent un second visage qui dénonce la lourdeur hiérarchique de la bureaucratie et la pesanteur de leurs fonctionnements¹⁰⁷.

Le courant néolibéralisme¹⁰⁸ considère que les enjeux économiques et budgétaires sont des facteurs explicatifs des réformes managériales dans le secteur public, avec la récession économique des années soixante-dix, la raréfaction des ressources-particulièrement fiscales des Etats, la dégradation des équilibres financiers et la croissance continue des dépenses et déficits publics sont devenus les principaux problèmes des dirigeants publics¹⁰⁹. Ces facteurs ont conduit les gouvernements à s'interroger sur le niveau des dépenses publiques et sur l'opportunité voire la légitimité de leur utilisation¹¹⁰. Pour certains auteurs, dans cette perspective, les transformations des systèmes administratifs nationaux relèvent donc d'abord d'un « néo-libéralisme »¹¹¹ accordant la priorité à la diminution des déficits et des dépenses publiques. Ce néo-libéralisme est décliné sous la forme du NPM.

1.2. Le taylorisme, et la gestion scientifique de l'administration

Le taylorisme ou mouvement de la Gestion Scientifique tient une place singulière dans l'histoire des sciences de gestion. Le Taylorisme est en effet non

¹⁰⁶ - Greffé. x(1981) : analyse économique de la bureaucratie, economisa, paris, 1981.p.13.

¹⁰⁷ - Jobert b. et theret b. (1994), «France : la consécration républicaine du néo-libéralisme», in jobert b. (ed.), le tournant néo-libéral en Europe, l'harmattan, paris, pp. 21.

¹⁰⁸ - Bezes p (2005): «le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du new public management», informations sociales 2005/6, n) 126, p.26.

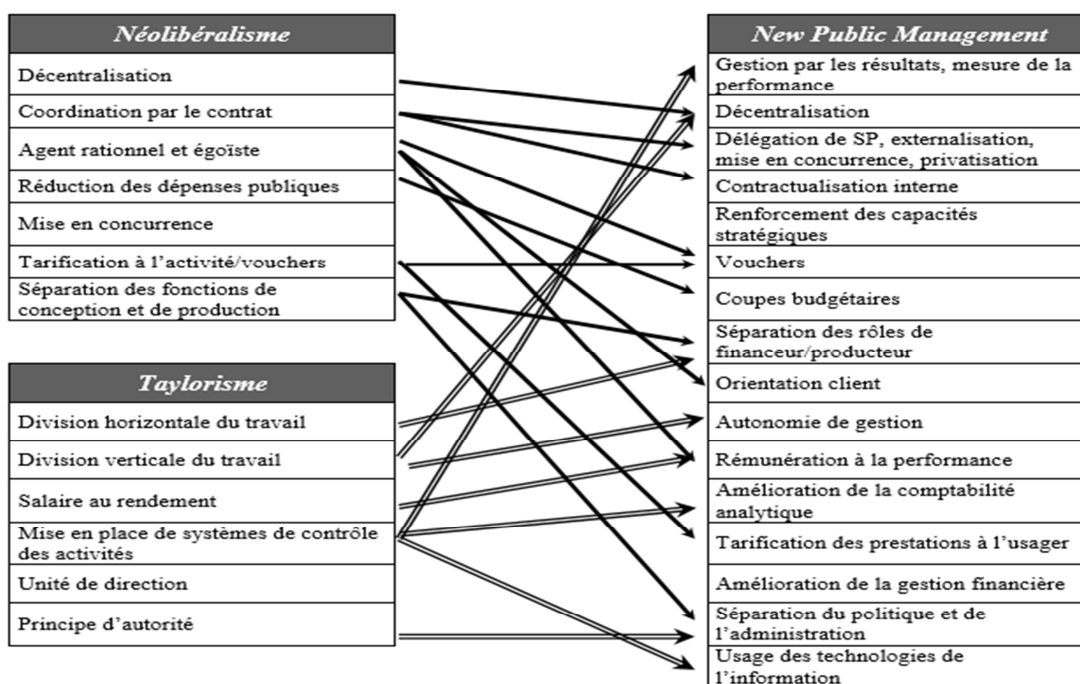
¹⁰⁹ - Jobert b. et theret b. (1994), «France : la consécration républicaine du néo-libéralisme», in jobert b.(ed.), le tournant néo-libéral en Europe, l'harmattan, paris, pp. 30.

¹¹⁰ - Peters g. (1995), the politics of bureaucracy, longman publishing group, new York..

¹¹¹ - Dunleavy p. (1986), «explaining the privatization boom: public choice versus radical approaches», public administration, vol. 64, n° 1, pp. 13.

seulement une théorie mais l'acte fondateur des sciences de gestion et son modèle dominant, acte fondateur puisque l'objectif éminemment éthique de Taylor était de dépasser l'économie politique et l'opposition entre libéraux et socialistes marxistes sur le partage des richesses au profit d'une réflexion scientifique sur les moyens d'accroître le niveau global de richesse qui profiterait tant aux propriétaires qu'aux ouvriers et limiterait les tensions entre eux, la réflexion gestionnaire portait donc sur les moyens de susciter et maintenir une action collective organisée et durable. Dès lors, les sciences de gestion ne pouvaient être réduites à une économie ou à une sociologie appliquée¹¹².

Figure 1.8: Néo-libéralisme, Taylorisme et New Public Management



Source : (Hood 1998)¹¹³

2. Le NPM comme managérialisme : L'entreprise comme modèle

Le NPM met essentiellement en avant des valeurs proches de celles recherchées par les entreprises, ce faisant le NPM peut être assimilé à un

¹¹²- David a. et Hatchuel a. (2007), « des connaissances actionnables aux théories universelles en sciences de gestion », communication à la xvième conférence internationale de management stratégique, Montréal, 5 juin 2007.

¹¹³- Hood c. (1998): the art of the state. culture, rhetoric, and public management, Clarendon, Oxford. 1998. p.148.

managérialisme, c'est-à-dire la croyance dans la rationalité supérieure des entreprises permise par la mise en œuvre des méthodes managériales. Le NPM considère l'inspiration de la gestion privée à toute la chance d'améliorer la gestion publique, mais à condition de bien prendre en compte les différences entre les deux sphères, et privilégier, là où cela s'impose, une approche public/privé dans la prestation des services, de sorte que les services rendus par l'appareil public soient appréciés à raison de leur valeur comparative réelle dans le marché¹¹⁴, ce que nous allons voir en détails dans le paragraphe suivant, avec la théorie de managérialité.

2.1. La théorie de managérialité favorise la recherche de l'efficacité et de l'efficience.

Nous avons employé l'expression de la managérialité et non le managérialisme, pour cerner le concept dans la sphère publique. Mazouz et al (2008)¹¹⁵ font la distinction entre les deux expressions, pour ne pas confondre le management public avec le management privé, dont les objectifs, les attentes et l'environnement institutionnel sont différents.

La managérialité comme une solution pour améliorer la prestation du secteur public, a été abordée par plusieurs théories dont principalement celle de Leibenstein (1978)¹¹⁶ : l'inefficience. Il est à signaler que cette théorie nous mène vers des valeurs de gestion privée pour chercher la performance, ce qui était mis concrètement en œuvre avec le NPM sous le nom de la managérialité. Leibenstein affirmait que les sources d'inefficience dans les organisations publiques sont expliquées par des comportements inadaptés de l'Etat et de ses agents, d'une part, et par la structure organisationnelle fortement bureaucratisée de celles-ci, d'autre part. C'est pour cela que les théoriciens de l'inefficience soutiennent la transition aux valeurs du secteur privé comme pouvant contribuer

¹¹⁴- Halachmi. a & holzer m. (1993) : « towards a competitive public administration », international review of administration science, vol 59, n°1 arch-avril, p.29-45.

¹¹⁵- Mazouz b, leclerc j. et tardif m. j-b (2008) : la gestion intégrée par résultats, presses de l'université du québec.p. 13.

¹¹⁶- Leibenstein h. (1978) : « on the basic proposition of x-efficiency theory ». american economicreview, may, 68 (2) pp. 328-332.

à réduire de manière substantielle les sources d'inefficience dans les organisations publiques, leur permettant ainsi de renouer avec la performance et la compétitivité.

Ce courant combiné à d'autres théories (comme la théorie de l'agence, le choix public, la théorie des marchés contestables, la théorie des coûts de transaction)¹¹⁷ soulève des questions majeures relatives au mode de fonctionnement du secteur public et reconnaît les défauts de l'Etat : de l'inefficience et la multiplicité des objectifs, l'information est souvent incomplète, imparfaite et coûteuse à obtenir, incapables de minimiser les coûts de transaction, etc. Ces questions ont constitué l'un des corpus théoriques de l'importance de réformer l'Etat en bénéficiant des valeurs du secteur privé sous le nom de « théorie de la managérialité ».

Il faut signaler tout de même, que la managérialité reste le sujet d'un grand débat entre les théoriciens, tandis qu'elle était mise en cause à plusieurs reprises, nous adhérons ici à l'idée de Bartoli (2005)¹¹⁸ expliquant que le management, dès lors qu'il est dissocié de l'idée de profit ou de rentabilité, ne s'oppose pas, dans son principe, aux valeurs du service public. Bartoli montre l'intérêt du développement d'une véritable démarche managériale pour mettre en mouvement le secteur public.

Gazell (1994) renvoie la managérialité à une conception de la gestion qui repose sur cette conviction profonde que les pratiques du management adoptées par les entreprises privées sont directement transférables dans la sphère publique. En d'autres termes, la managérialité, est comprise comme une quête d'amélioration constante dans les activités et les processus permettant à la sphère publique de livrer des services auxquels les citoyens ont droit.

¹¹⁷- Hachimi s-y (2005) : «les partenaires privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrages théoriques et influences conceptuelles », la revue de l'innovation dans le secteur public, volume 10(3), 2005, article n° 19. p. 13.

¹¹⁸- Bartoli a. (2005) : le management dans les organisations publiques, dunod, collection management public, 2^{ème} édition, 2005.p. 405.

2.2. La charte de la satisfaction des citoyens

La charte des citoyens fut créée afin de répondre à une exigence citoyenne marquée de transparence gouvernementale, la vision proposée par cette théorie invite les responsables publics à sortir du dialogue singulier entre les organismes publics fournissant un service et les seuls bénéficiaires directs que sont les clients, pour prendre en compte de façon plus large les attentes sociales et sociétales de leur environnement¹¹⁹.

Progressivement, cette théorie fut traduite par des modes de gouvernance qui visaient la satisfaction des attentes exprimées par les citoyens, en tenant compte des conditions nouvelles de vie socioéconomique inhérente à la mondialisation des marchés et à la globalisation des échanges, comme la circulation des personnes, des informations, des capitaux et des biens et services¹²⁰.

Le NPM adopte cette théorie et place le citoyen au cœur de la gestion publique en agissant dans différents domaines (ressources humaines, innovation, qualité, administration en ligne...etc.) avec divers acteurs afin d'encourager l'efficacité et l'orientation client au sein des services publics.

Le NPM s'est inspiré des méthodes de gestion privée, qui n'ont jamais été utilisées auparavant par la gestion publique comme le tableau de bord, le feedback, le benchmarking, l'étalonnage et la compétition d'une part entre structures publiques (via des indicateurs de performance). D'autre part entre structures publiques et structures privées (dans le cadre d'appels d'offre) pour la mise en œuvre des politiques publiques est susceptible de créer une émulation profitable à l'ensemble des usagers et des contribuables. La concurrence est, dans ce sens, un gage d'efficacité (Varone 1998)¹²¹. Les besoins sont alors mieux

¹¹⁹- Chevalier g. (2009) / éléments de management public ; le management public par la qualité, paris, afnour, 2009.p.63.

¹²⁰- Mazouz b& leclerc j & tardif m. j-b (2008) : la gestion intégrée par résultats, presses de l'université du québec, québec. 2008.p.27.

¹²¹- Verone f. (1998) : « la nouvelle gestion publique : enjeux pour l'enseignement spécialisé », pédagogie spécialisée, nà4, 7-13.

cernés et le contrôle des actions entreprises plus fiable. L'introduction du NPM a permis d'éviter de nombreux gaspillages et de réaliser des économies substantielles¹²².

3. Les trois modèles du NPM

Dans leur ouvrage fondateur, Ferlie, Pettigrew, Ashburner et Fitzgerald développent une théorie générale du NPM basée sur le constat empirique de sa différenciation interne. Autrement dit, la mise en œuvre des principes du NPM a engendré des trajectoires différentes qui ont abouti l'émergence de plusieurs modèles de NPM, ils proposent donc une conception élargie du NPM susceptible de rendre compte de la variété des initiatives managériales publiques. Ferlie et al élaborent ainsi une typologie des idéaux types du NPM, et isolent quatre modèles de NPM : le modèle de l'efficacité, le modèle du downsizing et de la décentralisation, le modèle de l'excellence et l'orientation de service public.

3.1. Le modèle de l'efficacité

Il s'agit du premier modèle à avoir émergé. Dominant jusqu'au milieu des années 1980, il est désormais remis en question. Ce modèle visait à rendre le secteur public identique à l'entreprise, orientée par l'efficacité. Les consultants et les corps d'inspection ont joué un rôle capital dans la diffusion de ce modèle dans le secteur public. C'est le modèle qui correspond le plus étroitement à la définition canonique du NPM. Les principes de ce modèle sont :

- Renforcer le contrôle financier : les gains de productivité et le rapport coût/valeur doivent être au centre des préoccupations, il faut faire plus avec moins en renforçant les directions des finances et en améliorant le système d'information financier.
- Renforcer la dynamique managériale en renforçant les pouvoirs de la direction : il faut appliquer les principes hiérarchiques tout en clarifiant les objectifs et le suivi de la performance.

¹²²- Amar a. et berthier l (2007) : le nouveau management public : avantages et limites, université paul cézanne, déc (2007).p. 19.

- Réduire la régulation par métiers et corps dans la fonction publique.
- Etendre le champ d'investigation des audits financiers et professionnels, promouvoir les méthodes transparentes d'évaluation de la performance, multiplier les standards et les comparaisons de performance.
- Accroître la part des fournisseurs privés, promouvoir la logique marchande et l'orientation client.

Ce modèle correspond à la politique menée par Margaret Thatcher où le secteur public était considéré comme paralysé, dépensier, sous-performant et ultra-bureaucratique. Toutefois, le modèle de l'efficience a été abandonné au début des années 90 avec l'émergence des principes contradictoires du modèle « downsizing et de la décentralisation ».

3.2. Le modèle du downsizing et de la décentralisation

Le modèle du downsizing a commencé à prendre de l'importance dans les années 1990. Ce modèle part du constat qu'une orientation vers un modèle post-fordiste d'organisation a eut lieu dans les secteurs public et privé, cette rupture historique aboutit à de nouvelles formes organisationnelles plus petites et plus flexibles, à une limitation de la standardisation, à une décentralisation accrue des responsabilités budgétaires, à la délégation accrue des services publics et à une séparation entre un centre stratégique concentré et une périphérie opérationnelle diffuse.

Les principes de ce modèle sont :

- ⊕ Une extension de la logique marchande par l'introduction de mécanismes de type marché (MTM). Ils doivent remplacer la planification traditionnelle et devenir le support de l'allocation de ressources dans le secteur public.
- ⊕ L'abandon du principe hiérarchique au profit d'une relation contractualisée et par la création au niveau local d'organisations publiques plus autonomes.

- ✦ Séparer le centre stratégique de la périphérie opérationnelle pour externaliser ou mettre en concurrence les fonctions non stratégiques. Réduire drastiquement la masse salariale des organisations publiques et diminuer les niveaux hiérarchiques.

Ce modèle emprunt des principes de l'OST (Organisation Scientifique du Travail). Il s'agit de limiter au maximum la taille des organisations publiques, de les fragmenter pour jouer le plus possible sur les mécanismes contractuels et formels de régulation.

3.3. Le modèle de l'« orientation de service public »

Selon Ferlie et al. (1996) ce modèle est peu appliqué, ce modèle cherche à concilier les idées du management privé aux spécificités du secteur public et à conserver en reformulant la spécificité de la mission de service public, il l'articule avec des objectifs de qualité, dont la réalisation est fondée sur une intensification de la « relation de service », plaçant au cœur des réformes le rôle des citoyens et des usagers, à travers des objectifs de qualité du service, de consultation et de participation des usagers, mais cette mission de service public est rendue compatible avec les critères managériaux et tolère le transfert réfléchi de bonnes pratiques issues du secteur privé. Ce modèle confère une légitimité à un nouveau style de management public qui affirme avoir rompu avec les aspects pathologiques de l'ancienne organisation mais qui garde une identité et des finalités distinctes du secteur privé.

Le modèle de l'orientation de service public peut être caractérisé par les indicateurs suivants :

- Ⓢ Priorité accordée à la qualité de service, notamment par l'utilisation de démarches qualité.
- Ⓢ La création de valeurs s'appréhende en termes d'excellence du service public, un ensemble cohérent de valeurs de service public sont affirmées.

- ④ Attention portée à l'utilisateur, à ses problèmes et à ses attentes, une conception de la citoyenneté est explicitée et on considère que la participation des citoyens et la recevabilité envers ces derniers est une dimension légitime et fondamentale du management dans le secteur public.

Le modèle de l'orientation de service public ne se contente pas d'affirmer la différence entre public et privé, il réside en une volonté de réfléchir à l'adaptation (transposition plutôt que transfert) des idées apparues dans le contexte du secteur privé au secteur public.

Le NPM a souvent été jugé comme contreproductif, en introduisant en son sein des pans de rationalité managériale, le secteur public apparaît donc essentiellement fondé sur une rationalité juridique alors que le secteur privé est plutôt basé sur une rationalité managériale (Chevalier et Lochak 1982)¹²³. Outre cette contre-productivité, la transition des valeurs du secteur privé au secteur public n'était pas toujours facile, nous avançons ici l'avis de plusieurs auteurs qui expliquent la difficulté de transmettre les valeurs de gestion privée à la gestion publique. Certains pensent que le secteur privé n'est pas aussi parfait qu'il ne le paraît, et certains mêmes pensent que dans le secteur public, appliquer les valeurs de gestion privée était limité par plusieurs facteurs comme :

- ◆ La multiplicité des objectifs et des acteurs dans la sphère publique nuit à la mesure de la performance, ceci touche également à l'évaluation qui a une certaine importance dans le NPM, saisir le degré de performance d'une politique reste délicat, notamment lorsque certains services publics non-marchand (comme l'éducation, la santé, la justice, la police et autres) sont concernés, car il ne faut pas oublier, que dans la logique étatique, toute

¹²³- Chevalier, j. et lochak, d. (1982) ; «rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française», *revue française d'administration publique* n°. 24, p.21-33. p.24.

chose ne peut être mesurée exclusivement à la une de sa valeur monétaire (Gilles 1997)¹²⁴.

- ◆ L'environnement ainsi que le degré de complexité des secteurs public et privé ne sont pas comparables. Le management public est «différent » et «plus difficile» que le management privé (Heller 1972)¹²⁵ surtout avec la pression politique. Si les hommes politiques raisonnent à court terme, au rythme des élections, le NMP nécessite une dimension temporelle étendue pour pouvoir rester pérenne (Amar et Berthier 2007)¹²⁶.

¹²⁴- Gilles j. (1997) : « les sources de la performance : public et privé en miroir », *la revue de l'ires*, n°25, automne 1997. p.5.

¹²⁵- Heller r. (1972): *naked manager*, barrie&jenkis, london, 1972. p.256.

¹²⁶- Amar a. et berthier l. (2007) : *le nouveau management public : avantages et limites*, université paul cézanne. 2007. p.8-9.

Conclusion du Chapitre I

L'objet de ce premier chapitre était d'éclairer le concept de performance dans la gestion financière de l'Etat, dans le cadre de la réforme managériale, dont les conceptualisations ainsi que les modes d'opérationnalisations mobilisés dans la littérature sont largement controversés.

Nous avons mis en exergue la définition de la performance, son évolution à travers ses phases de transformation, ses différentes formes et nous avons mis en évidence ses limites essentiellement dues à la diversité des modèles théorique, nous avons analysé une synthèse des trois facteurs responsables de cette diversité présentés par : l'ambiguïté de la performance, la polysémie du management public et le mythe du NPM. Nous y avons apporté notre propre conceptualisation à travers cette définition : L'utilisation des critères de la performance, pour éclaircir la relation entre les fonds utilisés et les résultats réalisés, ces critères de performance sont déterminés par : l'efficacité, l'efficience et l'effectivité.

Dans ce chapitre, Nous avons répondu à la question cruciale posée « savoir si les modèles développés dans le secteur privé sont transposables dans le secteur public » qui a généré des attitudes très contrastées allant des commentaires et des critiques pour justifier le recours à la mesure de performance dans le secteur public.

Le principal apport de ce chapitre est d'éclairer la démonstration de la diversité sémantique de la conceptualisation de la performance entre les approches économiques et gestionnaires, également les différentes mutations subies par la notion de la performance, qui ont donné lieu à des opérationnalisations divergentes, et ont fait émerger de nombreux courants réformateurs peu homogènes. Nous les classons ici en deux grands courants :

- ✓ La pensée économique :
- ✓ La rationalisation des choix budgétaires (la RCB) : comme un pivot essentiel de mouvement des réformes budgétaires actuelles.
- ✓ Le New Public Management (le NPM) : comme une figure inévitable dans la recherche des critères de la performance : efficacité, efficience, et économie.

Aujourd'hui, si le concept de performance s'est complètement intégré dans le vocabulaire académique, ses fondements théoriques sont restés à un stade de développement «embryonnaire». La plupart des mesures souffrent d'une absence notable de soubassements théoriques susceptibles de fonder la mesure préconisée. Les chercheurs se contentent souvent de proposer des listes ordonnées d'éléments composant la performance publique sans préciser la logique d'interaction entre ces éléments. Par conséquent, ces modèles ne sont pas conceptuellement opérationnels.

En conclusion, le développement et la diffusion des pratiques de la gestion financière de l'Etat est majoritairement issue de l'opérationnalisation de la performance publique qui explique que son émergence est une réponse à des contraintes légales (lois, réglementations), à des normes professionnelles et sectorielle (contraintes normatives de la performance). Par conséquent, l'expérience Marocaine de la Gestion Axée sur les Résultats se trouve dans un contexte d'incertitude, elle doit se conformer à ces pratiques reconnues comme bonnes et appropriées vis-à-vis des attentes des citoyens, et s'inscrivent essentiellement dans un objectif d'amélioration de sa performance et de sa légitimité.

**Chapitre II : Mise en rapport entre moyens et
résultats : la Gestion Axée sur les Résultats (la GAR) :
Un mode controversé**

Chapitre II: Mise en rapport entre moyens et résultats: la Gestion Axée sur les Résultats (la GAR): un mode controversé

Mettre l'accent sur les résultats de l'administration publique tout en laissant plus de flexibilité aux gestionnaires, voilà sommairement résumée la gestion axée sur les résultats. Elle implique évidemment que les résultats soient mesurés, intégrés dans le processus décisionnel et utilisés pour améliorer concrètement les choses.

Il existe une grande variété de situations nationales de sorte que l'application de la GAR connaît diverses adaptations et que son intégration aux cycles de gestion varie elle aussi. Malgré tout, certains traits communs apparaissent : la planification stratégique, la planification opérationnelle, la réalisation des plans et des programmes, la mesure des résultats, la reddition des comptes, l'analyse et l'interprétation des résultats. C'est au niveau des rapports entre la GAR et les autres systèmes de gestion que les différences sont les plus marquées et la budgétisation n'est pas le système où l'intégration est la plus avancée. Il faut comprendre que les ressources publiques (humaines, financières, et matérielles) font souvent l'objet d'une gestion comparative, chaque catégorie étant soumise à des exigences et des attentes particulières. Une certaine intégration existe, bien sûr, mais elle relève souvent davantage de la nécessité d'une coordination minimale que d'une vision commune et d'une participation bien comprise à la réalisation des objectifs de l'organisation. En ce sens, la GAR est un système de gestion qui doit composer avec d'autres systèmes, et articuler une convergence entre eux, même si cela semble nécessaire, n'est pas simple.

C'est peut être avec le système budgétaire que l'intégration s'avère la plus difficile. On a vu au chapitre précédent que l'allocation de ressources en fonction des résultats ne peut se faire automatiquement et que les gouvernements, s'ils

cherchent à améliorer la performance des programmes publics, et intégrer les résultats à la prise de décision budgétaire, n'acceptent pas de se confiner à la prise en compte de la performance dans les décisions qu'ils ont à prendre. Ils veulent garder la possibilité de s'adapter aux circonstances et d'être sensibles à d'autres facteurs, là-dessous, un consensus existe.

Une autre convergence s'exprime au niveau de la mise en œuvre, chaque administration veut partir des conditions qui lui sont propres et procéder à un déploiement de la GAR dans l'axe budgétaire qui soit compatible avec son contexte. Conséquemment, s'il n'y a pas de modèle unique en matière de gestion axée sur les résultats, pour ce qui est de la budgétisation axée sur les résultats, il n'y en a pas non plus, la plupart des pays qui la pratiquent développent des modalités d'applications différentes.

Une gestion performante nécessite des acteurs responsables : responsables de leurs choix, de leurs décisions, responsables de l'usage des ressources et responsables des résultats, la responsabilité se comprend en référence à l'autonomie, les gestionnaires ont besoin d'autonomie pour bien s'acquitter de leurs fonctions. D'ailleurs, tous les gestionnaires en exercice partent de leur « marge de manœuvre », l'autonomie du gestionnaire est nécessaire dans toutes les situations où il y a de l'incertitude, de l'ambiguïté, de l'imprévu, elle est nécessaire pour fixer l'ordre des priorités et pour juger de la manière à gérer le personnel avec équité, respect, et autorité. Une bonne gestion s'appuie sur l'autonomie des acteurs et des gestionnaires.

Une gestion performante est aussi indissociable de la reddition des comptes : une institution universitaire, une société d'Etat doit rendre des comptes, une filiale d'entreprise doit rendre des comptes. Dans le même sens, on peut penser qu'un ministère, une direction administrative, un gestionnaire de programme doivent rendre des comptes, préciser comment rendre des comptes, à

qui, sur quoi et comment, voilà des décisions très difficiles mais au cœur de la gestion. La reddition des comptes doit porter sur les résultats et non pas sur les inputs, que cette reddition de comptes doit être, dans son contenu et sa forme, complète et transparente.

Dans ce chapitre, nous présentons dans un premier temps le déploiement de la gestion axée sur le résultat qui tend à spécifier les diverses catégories de résultats générés par les intrants budgétaires et les mécanismes permettant de cheminer progressivement vers les résultats souhaités, mais le passage de la mesure de la performance à son intégration dans la budgétisation ne se fait pas automatiquement et la plupart des pays abordent avec intérêt mais prudence cette étape nouvelle de la gestion budgétaire. Ensuite, nous discutons de l'évolution du métier de gestionnaire public, ce «serviteur public» est appelé à passer d'opérateur à stratège avec les paradoxes que ce changement identitaire implique. Enfin, nous abordons la question de l'autonomie des gestionnaires et nous traitons les liens existants entre autonomie et responsabilité et les liens entre responsabilité et reddition des comptes.

Section I: Vers une culture propice à la gestion axée sur les résultats (La GAR).

Le budget par programme, en réunissant dans un cadre cohérent l'ensemble des activités et des moyens visant une même fin, a continué d'intéresser un nombre grandissant d'administrations de sorte qu'il structure aujourd'hui les opérations budgétaires de nombreux pays, il est également de la volonté de mieux prendre en compte les dimensions de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence dans l'appréciation des programmes publics de dépenses. En fait, la mesure de performance des administrations publiques est demeurée au fil des ans une préoccupation constante des gouvernements, préoccupation d'autant plus forte que les dépenses publiques ont continué de croître et les déficits se répéter.

Une nouvelle approche de gestion articulée autour de la gestion par programmes, s'est progressivement développée et a été adaptée de plus en plus largement : la gestion axée sur les résultats¹²⁷.

A partir du début des années 1990, sous l'impulsion de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (l'OCDE), va être élaboré un mode de gestion centré sur les résultats à obtenir, la mesure de la performance, une mise en œuvre adaptée à son environnement et au développement des liens avec la budgétisation.

Parmi les raisons qui ont amené la plupart des pays de l'OCDE à adopter une gestion axée sur les résultats (GAR), les suivantes valent d'être signalés :

- L'efficacité et l'efficience : il fallait cesser de mettre l'accent sur les processus internes et s'ouvrir davantage sur les situations, les besoins et les problèmes publics¹²⁸ ;
- La transparence et la responsabilité : il y avait une volonté de clarifier la conduite des affaires publiques et de rendre les gestionnaires plus directement responsables de leurs actions sur le plan sociétal ;
- Le redéploiement des ressources : on cherchait à améliorer l'allocation des ressources grâce à l'information sur les résultats, en rapprochant les coûts des projets de leurs effets et en se livrant à une appréciation comparative de leur efficacité, et de leur degré de réussite ;
- La coopération et la coordination : il fallait encourager le travail interministériel, une organisation cohérente de projets ayant des rapports entre eux.

¹²⁷- drucker, peter-f. (1954): the practice of management, new york, harper and row, p 404.

¹²⁸- drucker, peter-f. (1968). l'efficacité, objectif numéro 1 des cadres, paris, éditions d'organisation, p161

Paragraphe 1 .Le déploiement de la GAR

Les raisons multiples qui sont à l'origine de la gestion axée sur les résultats (GAR) expliquent sans doute que celle-ci touche des dimensions aussi importantes que la fixation d'objectifs et de normes de performance pour chaque programme, la responsabilisation des gestionnaires de programmes et l'octroi d'une latitude de gestion plus grande, la mesure des résultats effectivement obtenus et l'utilisation des informations sur le niveau de performance atteint pour la prise de décisions quant aux ressources futures.

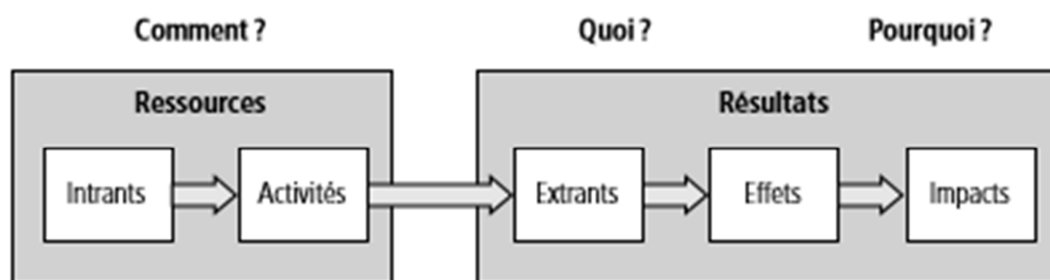
1. Concepts et définitions

Pour comprendre véritablement ce qu'est la GAR, il faut la situer par rapport aux autres approches de gestion qui mettent l'accent soit sur les intrants, soit sur les produits, Ainsi une gestion axée sur les intrants s'attache au montant des ressources et aux moyens (en personnel, en équipement, et autres) qui sont affectés à un projet ou à un ministère, avec cette méthode, le niveau des crédits utilisés pour un projet est souvent le principal critère de performance, cette méthode va souvent de pair avec une régulation par les procédures : on applique les normes et les règles sur l'utilisation des intrants, la manière dont il faut opérer, etc. La gestion axée sur les produits met l'accent sur les fonctions de l'Etat en termes de biens et de services à rendre disponibles et on calcule combien d'unités de l'un ou de l'autre ont été fournies, la méthode des produits utilise principalement des indicateurs comme le montant de la production, le coût unitaire, le respect des délais et, à des degrés divers, la qualité.

La gestion axée sur les résultats, quant à elle, cherche à définir ce qu'un projet donné ou une fonction spécifique doit réaliser en faveur de l'intérêt

général, du progrès économique et social ou de la sécurité qui sont les buts ultimes de l'action des gouvernements¹²⁹.

Figure 2.1 : la gestion axée sur les résultats



Source : PIERRE CLICHE : Gestion Budgétaire des Dépenses Publiques, P.166

Comme le schéma ci-dessus l'indique, il existe différentes catégories de résultats qui sont liés dans une séquence de relations de cause à effet et qui expriment l'horizon de temps dans lequel s'inscrivent les retombées d'un programme ou d'un projet.

D'abord, les extrants, qui sont les conséquences immédiates, visibles et concrètes des ressources affectées à un programme ou à un projet, ensuite les effets qui sont les conséquences plus larges ou les retombées à moyen terme d'un programme ou d'un projet, il s'agit du but principal recherché par l'action entreprise, enfin les impacts, qui représentent les conséquences ou objectifs à long terme plus généraux (de type sociétal) du programme ou du projet.

Tous ces résultats, expriment les divers niveaux d'incidence sur la collectivité ou des activités de l'Etat dans un secteur donné, ils donnent une idée de ce à quoi aboutit, intentionnellement ou non, l'action de l'Etat et justifient ses interventions. La GAR cherche à donner du sens à l'action publique en restituant ses interventions dans le cadre plus large des différentes catégories d'objectifs

¹²⁹- Ibm center for the business of government (2003), linking performance and budgeting, washington, ibm, p 135.

qui sont poursuivis, au cœur de la GAR, il y a la connaissance et la compréhension de la raison d'être de l'action (besoins du client, objectifs et priorités), des résultats recherchés et obtenus de même que la volonté de faire mieux et de s'améliorer continuellement (par des actions correctrices et mobilisatrices).

Dans ce contexte, on comprend que le programme, ensemble cohérent d'activités poursuivant une finalité claire et relié aux grandes missions de l'Etat, apparaisse comme un support particulièrement adapté à la GAR, on lui ajoute des objectifs stratégiques et opérationnels formels dont on suit la réalisation et qui servent de plateforme pour la reddition des comptes. Cette étape de réflexion et de formalisation des objectifs, en amont du programme, devient cruciale.

Figure 2.2 : la démarche de gestion par résultats, en bref



Source : Banque Mondiale :

[www.worldbank.org/publicsector/civilservice/suivide la performance. PDF](http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/suivide%20la%20performance.PDF)

2. La mesure de la performance

Les objectifs ou les cibles à atteindre compte tenu de la situation actuelle et des intrants ou activités en place constituent la base de la performance organisationnelle, cette performance cependant, pour qu'elle soit avérée, il faut l'établir à l'aide d'un système de mesures, d'indicateurs, car la mesure est un élément essentiel de la prise de décision, autant pour un individu que pour une organisation, ainsi, nous avons besoin de mesures pour agir (la température extérieure, le niveau d'essence de l'automobile, le prix d'un article...) sont des

éléments chiffrés à partir desquels l'individu pose certains gestes ou s'abstient de le faire. Il en va de même pour une organisation, une information quantifiée, calibrée, amène une décision plus facilement qu'une information incertaine et non vérifiable, l'individu et l'organisation réagissent et décident à l'aide de l'information révélée par différents instruments de mesure sans mesure l'appréciation d'une situation ou d'une performance devient plus difficile, plus complexe, moins confortable et souvent plus risquée.

En gestion axée sur les résultats, tout l'exercice de mesure tient dans la triade objectif-indicateur-cible, c'est l'assise de la performance.

◆ **L'objectif:** est l'énoncé de ce qu'une organisation entend réaliser au cours d'une période définie avec quantification et ordre de priorité, l'objectif exprime l'intention, l'engagement, ce qu'on veut réaliser et produire, bref, le but poursuivi par le programme et les activités. Habituellement, l'objectif vise un effet, un bénéfice pour la clientèle ou contribue à la réalisation d'un tel bénéfice.

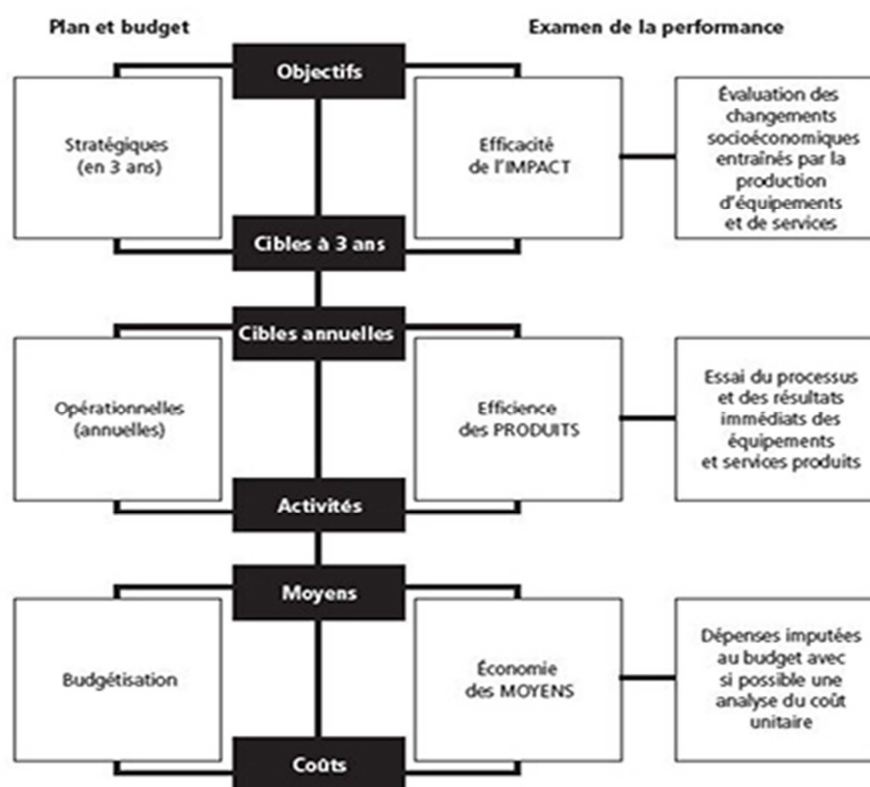
◆ **Un indicateur:** est une variable ayant pour objet de mesurer, de décrire ou d'apprécier totalement ou partiellement un état, une situation et/ou l'évolution d'une activité ou d'un programme, c'est une information statistique ciblée et contextualité, une mesure dont la charge de sens a été préalablement définie, l'indicateur est souvent plus précis et plus restrictif que l'objectif car il décrit le type de mesure (nombre, ratio, pourcentage, bien livrable...) ainsi que les différents éléments qui seront considérés dans le calcul et le suivi (par exemple les activités, les clients, les coûts, etc.).

◆ **Quant à la cible,** c'est l'objectif concret, la hauteur ou le niveau de résultat que l'on veut atteindre à court terme, la cible est précise et normalement

quantifiable, elle est élaborée sur la base d'un indicateur retenu dans la formulation de l'objectif auquel elle réfère¹³⁰.

◆ **D'un découpage** stratégique et opérationnel des activités, on passe comme dans la figure 2.3 à la mesure et à l'appréciation des résultats, avec des retombées possibles au niveau budgétaire.

Figure 2.3 : des objectifs aux coûts



Source : fonds d'équipement des Nations Unies (2006). Obtenir des résultats, Genève. ONU.P.23.

Etant donné l'importance de la mesure dans l'appréciation de la performance, il va de soi que les problèmes posés par les données disponibles soient bien compris et qu'on saisisse bien leurs conséquences, des données déformées ou inexactes, des données non significatives et non pertinentes, des

¹³⁰ - Oede (1994). gestion des performances dans l'administration : mesure des performances et gestion axée sur les résultats, paris, puma, p 102.

définitions variables peuvent engendrer des erreurs, des écarts d'appréciation considérables et peuvent compromettre tout l'exercice.

Gardons également à l'esprit que la performance n'est jamais l'unique base de la décision politique, non seulement y a-t-il des limites à la rationalité administrative mais il y a aussi des limites à la quantité d'informations quantitatives et qualitatives que l'on peut utiliser de manière productive dans la prise de décision politico-administrative au niveau central.

Enfin, beaucoup d'interventions publiques visent à influencer le comportement humain dans des domaines où l'identification des liens de causalité est très coûteuse et d'interprétation délicate, de sorte que les objectifs et les instruments de mesure doivent être choisis avec beaucoup de soin.

3. La mise en œuvre

L'implantation de la gestion axée sur les résultats est une opération considérable qui requiert temps et énergie à tous les niveaux de l'organisation, par ailleurs, chaque administration l'aborde à partir de ses expériences antérieures et des contraintes du présent, lorsque celles-ci sont très fortes, en raison par exemple d'une perte de confiance du public dans la qualité de l'administration ou d'une situation financière fortement détériorée, les gouvernements peuvent choisir d'accélérer la réforme. De manière générale, la GAR a fait l'objet d'une mise en œuvre progressive, là où des différences importantes existent, c'est surtout au niveau de l'implication des gouvernements, lorsque l'opération est centralisée, dirigée par les plus hautes instances gouvernementales, l'ensemble de l'appareil d'Etat s'y engage, alors qu'à l'inverse, une démarche décentralisée, peu appuyée par l'autorité centrale, risque de prendre du temps à s'implanter, on peut voir dans le tableau 2.1 les avantages et les inconvénients des deux approches.

Tableau 2. 1 : implantation de la GAR, avantages et inconvénients

	Avantages	Risques
Démarche centralisée	Pression plus forte pour réformer	Peu de souplesse pour atteindre les résultats
	Uniformité de méthode et de dispositif dans toutes les administrations	Excès de règles et la performance consiste seulement à les appliquer
	Meilleure information du centre pour prendre des décisions	Trop d'informations à communiquer ; l'exercice devient artificiel et coûteux
	Meilleure coordination et surveillance	Absence d'adhésion des agences
Démarche décentralisée	Plus grande souplesse	Inertie, faute de pression pour réformer
	Possibilité d'adapter les réformes aux besoins des agences	Réforme plus difficile et plus longue à appliquer
	Plus grande réactivité aux clients et aux communautés locales	Absence de coordination des réformes
	Encourage l'adhésion des agences aux réformes	Le centre ne dispose pas des informations nécessaires à la prise de décision
		Manque de cohérence des mesures de réforme et de la présentation des données

Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2007). La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE, Paris, OCDE, P.35

Une mise en œuvre différenciée peut aussi s'apprécier par la variabilité des productions associées à la GAR, on distingue à cet égard différents degrés : les rapports de performance, les objectifs de performance, les audits de performance, les contrats de performance et la budgétisation orientée vers la performance.

➤ **Les rapports de performance** consistent à publier systématiquement des données sur les résultats atteints à l'intention des citoyens et des élus en allant au-delà de la simple description que l'on trouve dans les rapports annuels, lorsqu'ils sont consacrés à un secteur d'activité spécifique, les rapports de performance permettent de procéder à des comparaisons entre institutions (école, hôpitaux, prisons, etc.)

➤ **Les objectifs de performance** spécifient à l'avance les résultats escomptés ou promis, ils ont pour but de modifier un comportement, c'est-à-dire de mobiliser des ressources à l'attention du gouvernement dans la direction

souhaitée, cette direction correspond à des objectifs de performance qui représentent des pratiques optimales suivies par des organisations se trouvant dans une situation comparable.

➤ *Les outils de performance* spécifient le produit ou les résultats qu'un organisme s'est engagé à atteindre au moyen de ressources convenues, le contrat signé est élaboré lors de négociations entre un organisme dépensier et un organe central, il couvre une durée limitée, en général de trois à cinq ans, et fait l'objet d'un rapport annuel à l'autorité mandante.

➤ *La budgétisation orientée vers la performance*¹³¹ établit un lien entre les ressources fournies et les résultats promis, ce lien peut aller d'un rapport direct selon lequel une unité marginale de ressources aboutit à une unité marginale de produit, à un arrangement suivant lequel le budget énumère simplement les résultats attendus des ressources fournies.

4. Les liens entre gestion et budgétisation

Il est normal que l'on cherche à inscrire les informations relatives aux résultats à l'intérieur du processus budgétaire, une bonne budgétisation est un des piliers d'une bonne gouvernance et son utilité sera renforcée si les décisions financières sont basées sur des preuves tangibles de ce qui fonctionne.

Il apparaît nécessaire de faire les liens entre les différents éléments du processus de gestion pour être en mesure de procéder à une allocation adéquate des ressources considérables mais pourtant limitées de l'Etat en ce sens, savoir si les agents publics sont bien utilisés, s'ils permettent d'atteindre les objectifs fixés et s'ils le font avec efficience n'est pas une information négligeable, et la GAR, en s'y appliquant, concourt à la réalisation des objectifs de la budgétisation, la budgétisation axée sur la performance concerne l'utilisation de ces informations au service de la procédure budgétaire et de l'allocation des ressources.

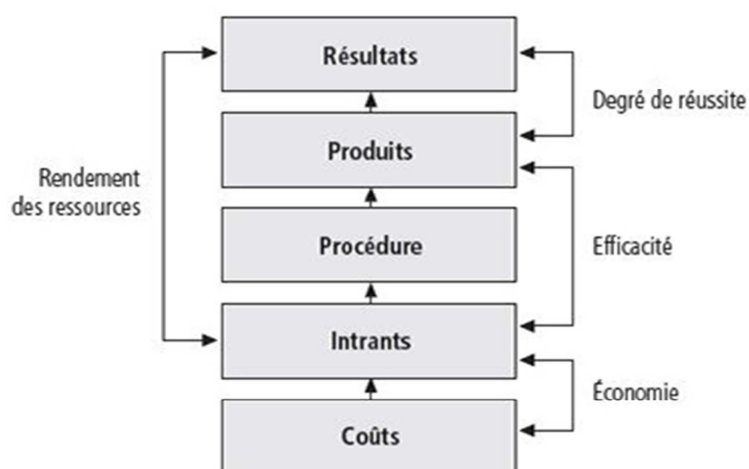
Ce que la GAR cherche à faire en matière budgétaire, c'est de transformer le budget en moyen d'amélioration de la gestion et des programmes, c'est pour

¹³¹ - Ocede (2007 a), la budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'ocde, paris, ocde, p. 222.

cette raison que l'accent est mis sur l'identification du degré de réussite, de l'efficacité du rendement des ressources et des économies que permettent certains changements dans la façon dont sont déployées certaines activités (voir la figure 2.4).

L'efficacité correspond à la mesure du rapport entre le résultat d'effet réalisé et le résultat prévu (réponse aux besoins du client), alors que le rendement des ressources ou efficience est la mesure du rapport entre les ressources utilisées et les résultats de production (p.ex., coût unitaire d'un produit), quant à l'économie, elle tient à la quantité moindre de ressources utilisées pendant une période donnée pour livrer l'extrait, l'appréciation de la capacité des produits de mener à l'atteinte des objectifs plus larges, que poursuit l'Etat dans un domaine particulier correspond au degré de réussite¹³².

Figure 2.4 : la GAR et l'amélioration des programmes



Source : Kristensen.J.K.WS. Grozyk.B. Bühler (2002). « L'élaboration et la Gestion des budgets centrés sur les résultats, revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire ».

Il faut se garder de croire toutefois qu'on puisse facilement faire une liaison directe entre la performance et l'octroi d'un financement, voire lier directement le renouvellement des budgets à l'atteinte d'un certain niveau de performance. En

¹³²- Leclerc, Jean et Bachir Mazouz (2008), la gestion intégrée par résultats : gérer autrement la performance de l'administration publique, Québec, presses de l'université du Québec, p 440.

effet, il faut tenir compte des limitations techniques des données : premièrement, seuls certains types de programmes impliquant des activités tangibles et standardisées se prêtent à des mesures de performance deuxièmement, les mesures de résultats, condition essentielle de la liaison directe avec les données financières, sont parfois difficiles à bâtir pour les programmes publics troisièmement, les résultats attendus des programmes publics dépassent souvent les limites du cycle budgétaire, de plus, à elles seules, les données relatives aux performances ne constituent pas une base suffisante pour prendre des décisions financières.

Pour pouvoir transformer le budget en moyen d'améliorer la gestion, comme on peut le voir au tableau 2.3, un certain nombre de conditions doivent être réunies, leur présence ou leur absence facilitera ou rendra plus difficile cette intégration. Parmi celles-ci, il convient de signaler deux réformes majeures qui, selon l'OCDE, doivent être effectuées pour amorcer le processus de budgétisation par les résultats, d'abord, il faut donner plus de pouvoir aux gestionnaires en encourageant ceux-ci à faire preuve de discernement et d'initiative afin d'atteindre les objectifs fixés en matière de dépenses et de performance, une diminution des contrôles a priori, le report de crédits, une plus grande latitude de réaffectation... figurent au nombre des mesures augmentant la latitude des gestionnaires, ensuite, il faut savoir que la comptabilité de caisse ne reflète pas le coût réel de l'exécution des programmes et activités d'un gouvernement. Or, il est indispensable de disposer d'informations exactes sur les coûts pour développer l'autonomie et responsabiliser les gestionnaires et pour optimiser les décisions d'allocation des ressources.

Les liens entre gestion et budgétisation recherchés par la GAR ne se font pas automatiquement, on doit s'assurer que le contexte s'y prête et faire les ajustements qui vont les rendre possible¹³³.

¹³³ - Ocde (2007 a), la budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'ocde, paris, ocde, p 224.

Tableau.2.3 : l'intégration de la GAR et du Budget

L'intégration est plus facile dans un contexte où:	L'intégration est plus difficile dans un contexte où:
<ul style="list-style-type: none">▪ La définition stratégique des normes/objectifs est liée à l'affectation des ressources.▪ La budgétisation est globale ou basée sur les produits.▪ Une comptabilité par activité fondée sur les coûts complets a été adoptée.▪ Les programmes considérés sont composés d'un ensemble de produits ou services tangibles et mesurables.▪ Le processus d'intégration est mis en œuvre aux niveaux de la gestion des priorités des programmes et de la gestion opérationnelle.▪ Les effets d'un programme se manifestent rapidement après la fourniture des services ou des produits qu'il recouvre.▪ Les résultats peuvent être attribués avec une grande certitude au programme même s'il n'y a pas lieu de suspecter que d'autres facteurs expliquent ces résultats.	<ul style="list-style-type: none">▪ La planification et l'affectation des ressources se fondent sur le rythme d'augmentation passé des crédits.▪ Les ressources sont budgétisées par poste.▪ Les entités comptables ne coïncident pas avec les unités dans lesquelles les activités du programme sont menées et les performances mesurées.▪ Le programme est constitué de services « idéaux », non standards et intangibles.▪ Les effets du programme ne deviennent perceptibles qu'à long terme.▪ Même lorsque des « résultats » sont détectés, il est difficile de les attribuer directement au programme.

Source : Politt, Christopher (2001), Intégrer gestion des performances et gestion financière. Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire, vol 1, N° 2. P.30

Cela explique sans doute que, parmi les pays de l'OCDE, différents types ou catégories de budgétisation axée sur la performance aient été développés, qui correspondent à autant de définitions et de façons de la mettre en œuvre.

Faire correspondre les crédits alloués à des résultats mesurables prend des formes plus ou moins contraignantes comme on peut le voir au tableau 2.4, dans l'intégration de type présentationnel, les informations sur les performances font partie des documents budgétaires ou d'autres documents officiels, toutefois, il n'y a pas de lien avec les financements, et ces informations ne jouent aucun rôle dans les décisions d'affectation de crédits, en ce qui concerne le deuxième type, la budgétisation éclairée par la performance, les ressources sont accordées en fonction des résultats futurs ou, indirectement, de résultats obtenus.

Elément important du mécanisme de décision budgétaire, les données de performance ne déterminent pas forcément le montant des ressources affectées, elles guident les choix, s'ajoutant aux contraintes financières et priorités politiques, sans qu'il y ait pourtant de lien mécanique ou automatique entre les financements et les performances accomplies, pour ce qui est de la budgétisation directement fondée sur les résultats, elle établit un lien direct et explicite entre ressources et performance, en restreignant celle-ci aux produits, elle prend la plupart du temps la forme d'une formule ou d'un contrat comprenant des indicateurs spécifiques de performance ou d'activité. Jusqu'à maintenant ce type de BPR n'a été appliqué qu'à des secteurs particuliers (enseignement, santé, recherche) et dans un nombre d'Etats limité (Etats-Unis, Corée).

Tableau 2.4 : Les types d'intégration budgétaire de la GAR.

Mécanisme	Récompenses	Sanctions
Financement	Financement accru de l'agence.	Financement de l'agence réduit ou restreint.
	Maintien du financement de l'agence.	Suppression du financement de l'agence.
	Octroi de primes aux cadres et/ou aux employés.	Réduction de la rémunération des cadres et/ou des employés.
	Augmentation du budget de personnel.	Réduction du budget de personnel.
Flexibilité	Autorisation donnée à l'agence de conserver et de reporter ses gains d'efficience.	Réaffectation de tout le financement au centre.
	Autorisation de transférer des fonds entre différents programmes et/ou dépenses de fonctionnement.	Restriction des possibilités de transférer des fonds.
	Exemption de certaines obligations d'information.	Renforcement des obligations d'information. Lancement d'un audit sur la gestion de l'agence.
Distinction publique	Reconnaissance publique des réalisations de l'agence.	Critique publique de la performance de l'agence.

Source: Organisation de coopération et de développement économiques (2007). La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE. p.21.

D'un budget de structure au budget par programme axée sur les résultats, on assiste à une transformation de la logique budgétaire et des systèmes de gestion budgétaire, d'une centration sur les moyens et les intrants, l'attention passe progressivement, à travers différentes approches et tentatives, à une emphase sur les objectifs et les différentes catégories de résultats recherchés.

En ces matières aussi, la perfection ne s'atteint pas d'emblée, il faut passer par divers stades qui permettent de faire avancer l'idée et ses instruments, la concrétisation d'un projet de cette ampleur nécessite qu'on puisse l'inscrire dans la durée, qu'on demeure flexible pour l'adapter aux circonstances et qu'on persiste malgré les difficultés.

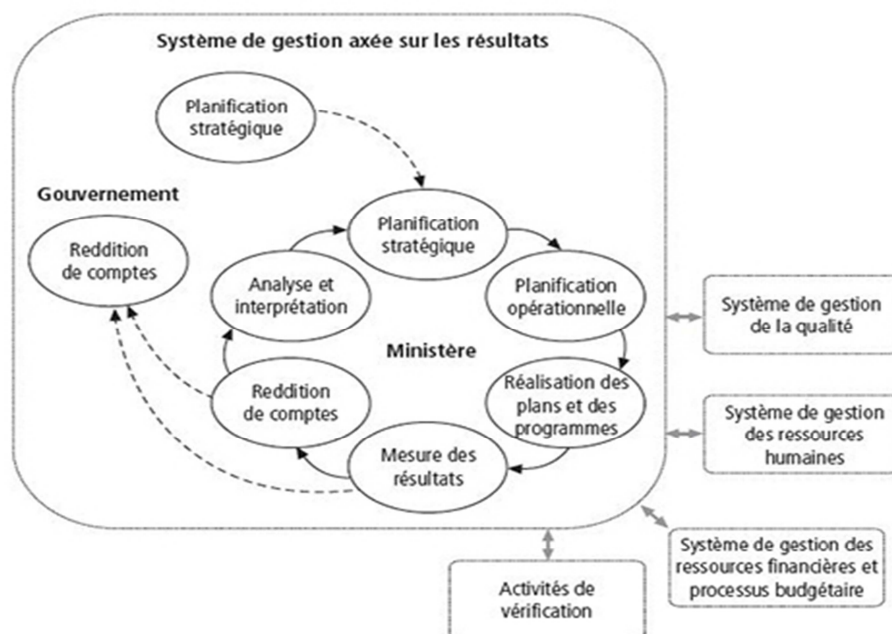
Par ailleurs, le métier du gestionnaire public, ses rôles et ses fonctions exercées doivent être adaptées à la lumière de la notion de performance : celle des résultats, par proposition à celle des moyens¹³⁴. Ce faisant, nous traitons dans le paragraphe qui suit le changement culturel qui déstabilise les fondements webériens d'un métier nommé répétitif, procédural et protocolaire, à un métier de stratège avec les paradoxes¹³⁵ et les défis que ce changement identitaire implique.

¹³⁴ leclerc, jean et bachir mazouz (2008), la gestion intégrée par résultats : gérer autrement la performance de l'administration publique, québec, presses de l'université du québec, p 440.

¹³⁵ hood (1993): "a public management for all seasons?" public administration, vol 69 p 3-19.

◆ L'ENVIRONNEMENT DE LA GAR

Figure 2.5 : Système de gestion axée



Source : Martin, V. et M.H. Jobin (2004). « La gestion axée sur les résultats : comparaison des cadres de gestion de huit Juridictions », *Administration publique du Canada*, vol. 7 n° 3, p. 307.

Nous examinerons successivement de quelle manière l’Australie, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et le Canada s’y sont adonnés, ce qu’il en est aujourd’hui et comment cela affecte leur processus budgétaire, nous verrons également, de manière un peu plus détaillée, comment le Québec s’est inscrit dans ce mouvement international. Dans chaque cas, seront présentés les documents juridiques ou autres qui encadrent la GAR, le niveau d’implication des autorités gouvernementales de même que la dynamique nouvelle ainsi créée.

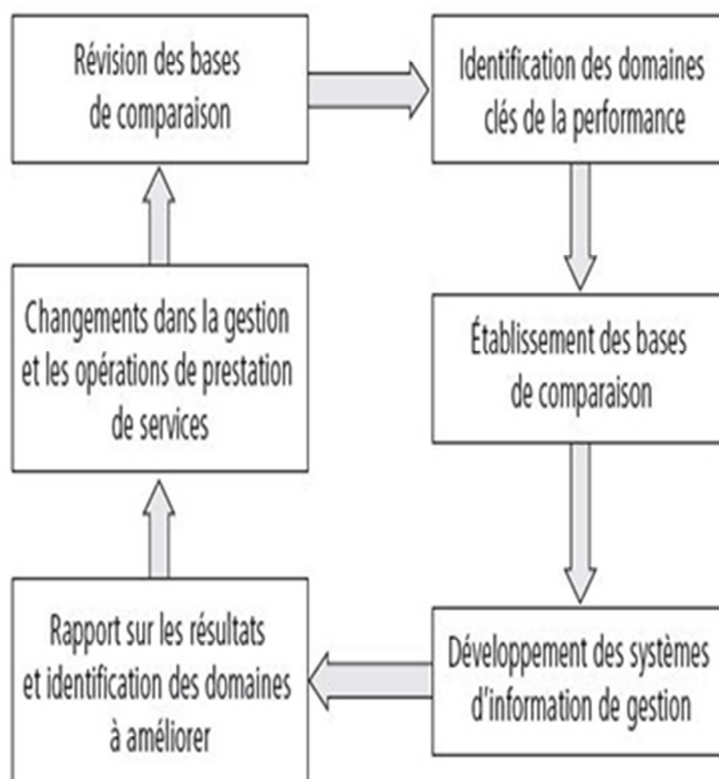
Paragraphe 2 : Description comparée de la mise en œuvre de la GAR

1.1'Australie

L'Australie s'est engagée tôt dans la gestion axée sur la performance, en fait depuis le Programme d'amélioration de la gestion financière qu'elle a lancé en 1983, elle a poursuivi par la suite une application progressive fondée sur la décentralisation et respectueuse du partage des juridictions au niveau national, c'est entre 1996 et 1999 que le cadre administratif de gestion qui, Jusque-là, avait présidé à l'instauration de la GAR fut complété par un dispositif législatif. Ainsi en 1997«Le Financial Management and AccountabilityAct» a défini les responsabilités et pouvoirs financiers des ministères et organismes de même que les mécanismes de gestion de la performance. En 1999, la Loi sur le Vérificateur Général fut modifiée pour lui donner une habilitation en matière de performance et l'Australien Public AuthorityAct fut adopté pour permettre la création d'agences exécutives tournées vers la recherche de résultats améliorés, une charte de la sincérité budgétaire fut également adoptée, qui établit un cadre pour l'exécution plus transparente de la politique budgétaire et met de l'avant, entre autres, l'obligation pour les administrations publiques de divulguer leur stratégie budgétaire et d'en rendre compte.

Le schéma ci-dessous présente le processus global suivi par l'administration australienne dans l'établissement de la GAR, il s'agit d'une démarche itérative qui commence par la définition par le gouvernement des secteurs d'activité névralgiques pour lesquels il souhaite qu'une gestion par résultats soit implantée, chaque ministère et organisme concerné doit ensuite définir les objectifs et indicateurs permettant de comparer les performances et développer les systèmes d'information appropriés, sur la base des résultats obtenus, des changements seront introduits dans la gestion et une révision des paramètres de comparaison sera effectuée. C'est le schéma général qui a présidé à la mise en place de la GAR.

Figure 2.6 : cycle de gestion de la performance



Source: L'Observatoire de l'administration publique (2005). Étude comparative des politiques de gestion de la performance, Québec, ENAP, p. 71

Dans ce processus, divers acteurs interviennent. D'abord, le premier ministre et le Conseil des ministres y jouent un rôle central en fixant les priorités et en dictant les lignes directrices sur le contenu et la présentation des rapports. Administrativement, le ministère des Finances et de l'Administration est l'acteur clé puisqu'il est chargé d'orienter les politiques de gestion de la performance.

Pour l'ensemble de l'appareil public, il donne par conséquent des directives sur les informations à présenter et précise concrètement avec les ministères et agences la façon particulière dont ils s'en acquitteront. L'«Australian Public Service Commission » complète le dispositif administratif en proposant des ajustements aux politiques et en diffusant les meilleures pratiques. Ensuite, le Parlement intervient et procède par l'entremise de comités parlementaires

spécialisés à un examen des objectifs et des résultats. Ainsi, le «Joint Committee of Public Accounts and Audit» scrute la performance de toutes les agences en regard des fonds qui leur ont été alloués, s'appuyant à l'occasion sur les vérifications de performance exécutées par «L'Australian National Audit Office».

Le gouvernement ayant spécifié les domaines prioritaires pour lesquels il veut que l'action publique ait des impacts positifs (défense et sécurité nationale, vie professionnelle et familiale, démographie, science et innovation, environnement durable, etc.) et le Parlement ayant voté les crédits permettant d'atteindre les résultats prévus, il appartient aux ministères et agences de gérer de manière à maximiser la performance. Il convient de noter que l'administration australienne opère en mode largement décentralisé et qu'il est du ressort de ses diverses instances, à partir des orientations définies centralement, d'articuler leurs propres mises en œuvre. On met certes à leur disposition des outils pour les aider à s'inscrire dans le mouvement d'ensemble mais elles s'en servent chacune à leur façon, c'est donc a posteriori, par la reddition de comptes, que l'on mesure le chemin parcouru et non a priori par la définition de normes d'application standardisées.

Figure 2.7 : démarche intégrée de planification et de budgétisation



o

Source : L'Observatoire de l'administration publique (2005). Étude comparative des politiques de gestion de la performance, Québec, ENAP, p. 103.

Comme on peut le voir à la figure 2.7, la structure générale de la démarche suivie commence par une réflexion stratégique qui établit le cadre pluriannuel des objectifs visés, laquelle est complétée par une planification opérationnelle et des plans annuels d'activité. C'est à ce niveau que la liaison avec le financement se fait et que sont précisées les cibles concrètes en matière de production des biens et services pour chaque organisation et chacun de ses centres de décision. Ultiment, les objectifs vis-à-vis des différents niveaux de la structure se répercutent sur les attentes formelles des individus qui la composent, chacun portant sa part de responsabilité dans l'atteinte des résultats souhaités. Cette approche cherche à mobiliser toute l'organisation en définissant ce qui est attendu de chaque composante et ultimement, de chaque employé, en vue de la réalisation des objectifs de performance.

De façon spécifique, par rapport à la budgétisation, la gestion axée sur les résultats pratiquée en Australie se préoccupe davantage d'éclairer la prise de décision budgétaire que de la déterminer, elle cherche principalement à faciliter la réaffectation des ressources vers des utilisations plus productives et à améliorer l'efficacité dans la gestion des programmes, la recherche d'économies directes étant marginale, les changements introduits dans la procédure budgétaire visent à donner une plus grande autonomie de gestion assortie d'une obligation de gérer dans les limites des ressources allouées et à rendre davantage compte des performances réalisées. Par ailleurs, les accords passés entre le ministère des Finances et de l'Administration et les agences exécutives offrent une certaine marge de manœuvre au-delà de ce qui est habituellement possible via la procédure budgétaire (produits des redevances, cession d'actifs, virements entre postes budgétaires, reports de crédits, cadre pluriannuel).

Des exercices périodiques d'examen des dépenses et des programmes publics constituent un élément central dans la procédure budgétaire australienne et permettent particulièrement d'utiliser les informations de performance pour éclairer les décisions budgétaires. Ce processus a été renforcé depuis 2006, le Ministère des Finances ayant la responsabilité de mener un nombre plus restreint d'examen stratégiques annuels mais de plus grande portée en ce qui concerne la liaison budget-résultats.

Les avantages de l'approche australienne dans la mise en œuvre de la GAR sont de deux ordres. En premier lieu, il convient de signaler la flexibilité dans l'application, le cadre législatif n'est pas très contraignant et c'est surtout par le biais du cadre administratif que s'opérationnalise progressivement la GAR. Autre élément important : la hiérarchisation des priorités gouvernementales et ministérielles qui se répercute sur la structure intégrée d'objectifs, de cibles et d'indicateurs. Si, d'un autre côté, certaines faiblesses méritent d'être soulignées, mentionnons l'absence de lien effectif entre gestion et budgétisation, entre résultats obtenus et ressources allouées, encore que les initiatives prises en 2006 cherchent à concrétiser ce lien. Ajoutons que l'approche fortement décentralisée

dans la définition des programmes et la reddition de comptes (où les organismes centraux jouent un rôle d'animateurs et d'accompagnateurs) explique sans doute qu'il y ait une certaine disparité, constatée et admise par les autorités, dans l'application de la GAR, ce qui rend l'information plus difficile à comparer.

2. Les Etats-Unis¹³⁶

Le gouvernement américain est fortement engagé sur la voie de la gestion axée sur les résultats, un cadre de gestion a été défini et des instruments ont été développés pour s'assurer que toutes les instances de l'appareil administratif prennent le virage de la performance. Les initiatives du pouvoir exécutif n'ont cependant pas été l'objet d'un soutien constant de la part du Congrès de sorte que les liens avec la budgétisation restent encore, pour certains, insuffisants.

Deux lois définissent l'encadrement législatif de la GAR : «Le Government Performance and Results Act de 1993 » et «Le Managerial Flexibility Act de 2001». En vertu de la première, les ministères et agences du gouvernement fédéral doivent établir des plans stratégiques, définir des objectifs de performance et effectuer une reddition de comptes annuelle. La deuxième donne de nouveaux outils aux gestionnaires pour mieux intégrer la gestion de la performance au sein de leur organisation et notamment pour négocier des ententes individuelles de performance. À ce cadre législatif s'ajoute un encadrement administratif important. Ainsi, en 2001, a été lancé «Le President's Management Agenda » qui définit cinq priorités de gestion : Assurer la compétitivité des activités fédérales, développer et généraliser l'usage des technologies de l'information, mettre en place une gestion stratégique du capital humain, améliorer la qualité de l'information financière et lier performance et budget.

Ce dernier élément, «L'initiative d'intégration du budget et de la performance», vise deux objectifs : l'amélioration du rendement des programmes par des évaluations de performance, la définition d'objectifs de résultats et

¹³⁶Op.cit, p.184.

l'élaboration de plans d'action, l'augmentation des dotations aux programmes fructueux par la prise en compte du rendement dans les décisions concernant l'allocation des crédits aux programmes.

Globalement, on peut dire que l'initiative a obtenu davantage de succès par rapport au premier objectif que par rapport au second, même si des progrès sont également apparents dans les deux cas.

Dans les années qui ont suivi l'adoption de la Loi de 1993 (GPRA), « L'Office of Management and Budget » a élaboré un outil d'évaluation de la performance, le PART « Program Assessment Rating Tool ». Il s'agit d'un questionnaire de 25 questions fondamentales et des questions complémentaires adaptées au type de programme (sept types) portant sur la finalité, la conception, la planification, la gestion, les résultats et la transparence d'un programme de manière à déterminer son efficacité globale. Les questions sont regroupées en quatre sections qui concourent à la note globale de manière variable :

Tableau 2.5 : Grille d'interprétation des résultats PART

Fourchette	Appréciation
85-100	Efficace
70-84	Modérément efficace
50-69	Convenable
0-49	Inefficace

Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2007). La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE, Paris, OCDE, p. 174.

La section « Objet et conception du programme » correspond à 20 % du total, la section « Planification » à 10 %, la section « Gestion du programme » à 20% et la section « Résultats et responsabilisation » à 50 %. L'interprétation des résultats se fait en les regroupant par intervalle ou fourchette et à chaque

fourchette est attribuée une appréciation qualitative allant d'efficace à inefficace ainsi qu'on peut le voir dans le tableau 2.6.

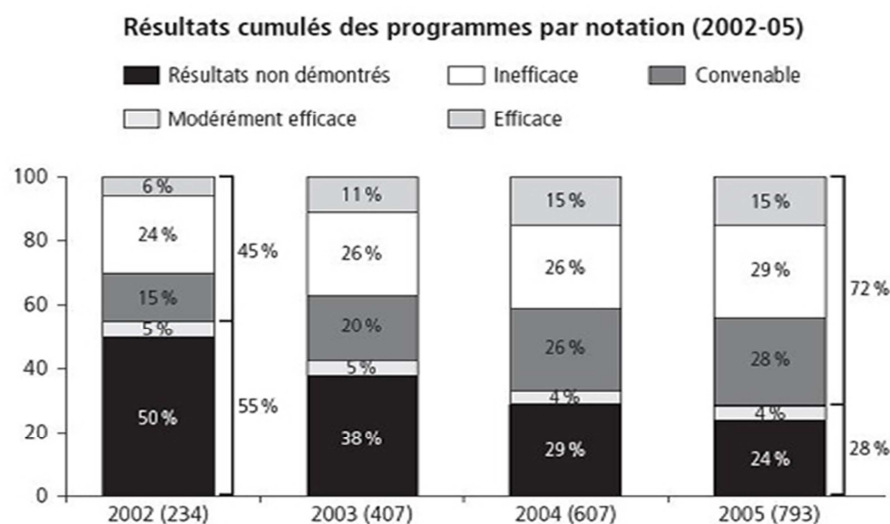
Commencée en 2002, l'opération d'implantation du PART a couvert en quatre ans près de 800 programmes fédéraux, soit environ 80 % de tous les programmes, et les résultats en termes d'amélioration de la performance sont significatifs (figure 2.8). En effet, un programme sur sept a progressé sur l'échelle d'évaluation du PART ;

- La moitié des programmes ayant reçu l'appréciation «résultats non démontrés » ont amélioré leur performance ;
- 80% des programmes ont établi des mesures acceptables du rendement axées sur les résultats.

Pour ce qui est des liens avec la budgétisation, signalons que la plupart des ministères et agences fédérales ne réussissent pas facilement à aligner les ressources budgétaires et les objectifs de performance, l'effet marginal d'un changement dans les ressources sur la performance étant mal maîtrisé.

Par ailleurs, tous les comptes budgétaires ne sont pas encore structurés par programme et toutes les agences n'ont pas obtenu la marge de manœuvre qui va normalement avec un système de gestion axée sur la performance. En effet, la budgétisation en fonction des résultats implique que les gestionnaires jouissent d'une plus grande liberté d'action et, dans la dynamique budgétaire, américaine, tout mouvement de l'exécutif visant à renforcer les pouvoirs de l'administration apparaît aux membres du Congrès comme limitant les leurs et, de ce fait, est questionnable. Il n'empêche qu'au cours des dernières années, les propositions budgétaires de l'exécutif ont cherché à refléter les évaluations de performance.

Figure 2.8: Les résultats de PART



Source : Organisation de coopération et de développements économiques (2007). *La budgétisation axée sur la Performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 183.

Dans le budget 2006, par exemple, un lien significatif, bien que non mécanique ou direct, semble exister entre la performance des programmes et le niveau de financement proposé sur la base d'un échantillon de 154 des programmes ayant fait l'objet d'une évaluation PART. Le tableau 2.6 permet de l'apprécier.

Tableau 2.6 : Les impacts budgétaires de PART

	Augmentation de 10 % ou plus	Augmentation de moins de 10 %	Aucun changement	Fin de programme
Efficace	30 %	30 %	38 %	2 %
Moyennement efficace	17 %	33 %	48 %	2 %
Adéquat	11 %	29 %	54 %	6 %
Inefficace	0 %	5 %	50 %	45 %
Résultats non démontrés	11 %	19 %	56 %	14 %

Source : L'Observatoire de l'administration publique (2005). *Étude comparative des politiques de gestion de la performance*, Québec, ENAP, p. 135.

Parmi les éléments de l'expérience américaine de gestion axée sur les résultats, plusieurs choses valent d'être soulignées. D'abord les outils développés, dont principalement le PART, ont permis de rendre plus cohérent un processus de gestion largement décentralisé. Comment apprécier la performance de chaque composante de l'administration sans la définition d'une base commune d'appréciation, appliquée par une instance externe aux organisations concernées ? De même, une utilisation progressive et prudente des données de performance à des fins de budgétisation a permis de consolider le processus. L'outil PART n'est pas parfait et n'est pas exempt de critiques, notamment que l'appréciation des résultats prend le pas sur les autres aspects de la gestion, mais une voie intéressante est ouverte. Son impact va dépendre en grande partie des acteurs constitutionnels alors que le Congrès, bien que favorable en principe à cette orientation, est réticent à tout ce qui peut contrecarrer son pouvoir budgétaire et que la présidence entend garder son autorité sur les gestionnaires.

3. La France¹³⁷

En France, la gestion axée sur les résultats a été introduite en même temps qu'une réforme budgétaire de grande ampleur et cette simultanéité a permis que les deux opérations se fécondent mutuellement. Du côté budgétaire, la *Loi Organique relative aux Lois de Finances* (LOLF), votée en 2001, a changé la structure du Budget Français en mettant l'accent sur la gestion par programmes.

En effet, les crédits y sont maintenant présentés par mission, programme et action. On trouve 39 missions et 149 programmes budgétaires. Du côté de la GAR, on utilise le même véhicule : à chaque programme sont associés une

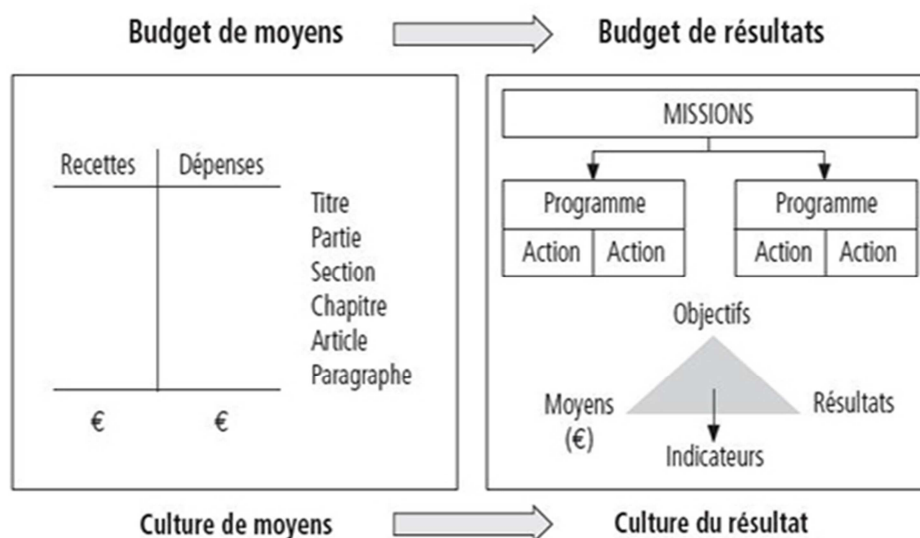
¹³⁷op,cit. p. 187

stratégie, des objectifs et des indicateurs de performance. Le Rapport annuel de performance assure la reddition de comptes et permet de suivre le cheminement de l'administration.

L'encadrement administratif de la réforme a été assumé par une équipe de chargés de mission, sous l'autorité du ministre responsable de la réforme. L'implantation de la LOLF s'est faite progressivement sur un horizon de quatre ans de sorte que le premier budget par programme est celui de 2006. Au cours de cette période, des documents d'information sont venus préciser certains aspects de la réforme et des guides ont été élaborés, qui ont facilité sa mise en œuvre.

Le gouvernement français porte la réforme au plus haut niveau (Premier Ministre et Conseil des Ministres), ajuste le calendrier de préparation du budget pour que la performance y trouve sa place et voit à ce que tous les ministères y donnent suite. Le Parlement reçoit les documents budgétaires et fait l'analyse des crédits budgétaires en utilisant les informations annexées par programme (stratégie, objectifs, indicateurs, cibles), les ministères prennent des engagements concrets par rapport à la performance et rendent compte des résultats. Le «forum des responsables de programmes», qui réunit l'ensemble des gestionnaires de programmes, permet des échanges permanents sur les façons de résoudre les difficultés rencontrées, la Cour des comptes mène des audits de modernisation qui permettent de valider l'information contenue dans les documents de performance.

Figure 2.9 : Du budget de moyens au budget de résultats



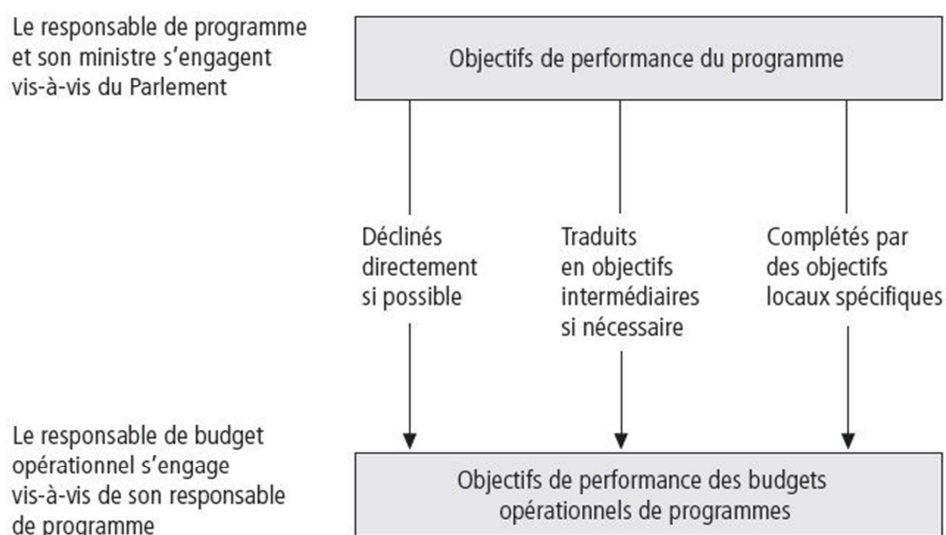
Source : École des administratifs (2004). La LOFT du 1er août 2001, D'une logique de moyens à une logique de résultats pour la recherche scientifique, CNRS –IN2P3, p. 5

L'opération de reprogrammation budgétaire (missions, programmes, actions) a conduit à décomposer la structure administrative en unités de gestion opérationnelles, ce qui facilite la déclinaison pyramidale des objectifs et des cibles et responsabilise les gestionnaires. D'un autre côté, les responsables de programmes ont obtenu une latitude de gestion plus grande et peuvent désormais gérer leur budget avec plus d'autonomie : répartition des moyens entre les différentes unités opérationnelles, réaffectation des crédits entre les différents postes budgétaires, possibilité de virements entre programmes et de reports. En outre, les organisations peuvent recourir au contrat de gestion et avoir une liberté de manœuvre plus grande encore, en contrepartie d'engagements accrus.

La mesure de la performance doit permettre d'orienter la gestion vers les résultats afin d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, une fois le montant de celle-ci déterminé. L'intérêt de la performance se situe donc essentiellement dans la phase de gestion des crédits, une fois ces derniers votés. La performance n'a pas pour but de définir le niveau des moyens en fonction des objectifs et des résultats attendus ou visés mais, pour un niveau donné, d'optimiser les résultats.

La mesure de la performance peut ponctuellement contribuer à fonder des décisions stratégiques en matière de politique publique comportant des incidences budgétaires, en amont du processus de budgétisation, mais elle n'a pas pour but de faire une budgétisation par objectifs.

Figure 2.10 : Objectifs de performance et budgets opérationnels



Source : Ministère du Budget et de la Réforme de l'État (2006). Guide pratique de la LOLF, Paris, Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, République française, p. 55.

Une procédure de construction du budget de l'État à partir des sommes nécessaires à la réalisation des objectifs prédéfinis, bref un lien mécanique entre performance et budget, a été écartée pour les raisons suivantes, publiquement formulées :

- le budget de l'État se construit sous contrainte d'enveloppe globale et, ce faisant, la répartition des enveloppes de programmes se fait à partir d'un montant global prédéterminé qui est le reflet de la situation des finances publiques et du contexte macroéconomique ;
- le lien entre dotation budgétaire et objectifs de performance n'est pas direct car des moyens constants ne sont pas la garantie du maintien du niveau de la performance ni des moyens accrus la garantie d'une amélioration.

L'expérience française, même si elle est récente, est intéressante à plus d'un point de vue. La simultanéité de la réforme budgétaire et de l'introduction de la GAR a permis de faire en sorte que des liens explicites soient établis entre les deux, renforçant l'une et l'autre. Une mobilisation générale de l'ensemble de l'appareil public a été nécessaire pendant la mise en place progressive sur quatre ans et elle a pu bénéficier d'expériences pilotes qui ont servi à mieux asseoir ses différentes dimensions. Son impact réel, dès lors que les parlementaires ne se la sont pas encore pleinement appropriée, reste à établir. Il semble clair à ce stade-ci, toutefois, que les résultats serviront à informer la démarche budgétaire plus qu'à la déterminer.

4. Le Royaume-Uni¹³⁸

Le gouvernement britannique s'est engagé dès le milieu des années 1980 dans une démarche visant à améliorer la performance de l'administration publique. Aucune loi de portée générale n'est cependant venue définir un cadre légal à cette opération, on a plutôt choisi de procéder de manière *ad hoc*, au fur et à mesure que certaines interventions législatives apparaissaient nécessaires. C'est ainsi par exemple que furent adoptés « Le *Civil Service Act* » en 1992 qui précise la délégation de pouvoir relative aux conditions de travail et notamment les salaires, « Les *Ressources and Accounts Act* » de 2000 qui oblige les ministères à se doter d'une structure interne de vérification et « Le *Public Service Code* » de 2006 qui définit les valeurs fondamentales que les ministères et organismes doivent respecter dans leur gestion des personnels.

C'est par le biais de documents d'orientation ou de politiques que s'est progressivement développée la gestion axée sur la performance au Royaume-Uni. Que ce soit « *NextSteps* », « *The Civil Service White Papers* » ou « *Modernising Government* », divers documents jalonnent le parcours du gouvernement britannique et font progresser la démarche publique. Ils sont la plupart du temps l'œuvre du *Cabinet Office*, du HMT (*Her Majesty Treasury*) ou

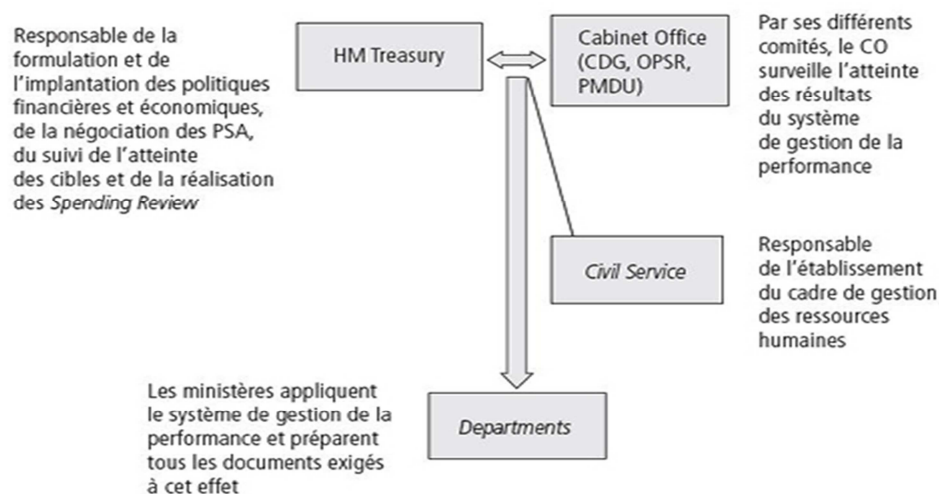
¹³⁸ op.cit, p.190.

du « *Civil Service Department* » qui sont les instances administratives les plus impliquées dans l'implantation de la GAR, c'est dire que les plus hautes autorités politiques de l'État non seulement suivent le mouvement de près mais donnent les impulsions qui gouvernent sa mise en œuvre, tout en confiant à leurs fonctionnaires directs le soin d'y donner suite.

Dans la démarche britannique, il convient de souligner le rôle très actif joué par le Ministère des Finances ou HMT, celui-ci intervient sur deux plans : le budget et les objectifs de performance. En effet, on a confié au responsable du budget des ministères et organismes le soin de s'assurer que les objectifs budgétaires attribués à chaque instance administrative soient articulés avec les objectifs de résultats poursuivis et que les enveloppes budgétaires en tiennent compte. La conséquence directe de cette décision fut évidemment qu'une emphase particulière fut placée sur l'amélioration du rendement, donc sur les produits et les résultats immédiats des programmes publics.

Depuis 1997, deux exercices administratifs menés par le HMT structurent la démarche comme il apparaît à la figure 2.11. Le premier, « *Spending Reviews (SR)* », effectués aux deux ans, fixe le cadre triennal de dépenses de chaque ministère et organisme, les objectifs des SR sont de redéployer l'argent public vers les priorités principales du gouvernement, de modifier les politiques afin que les fonds soient dépensés à bon escient, de renforcer la coordination entre les ministères pour améliorer le service public et de mettre fin aux dépenses superflues et au gaspillage. Ils sont donc inspirés par la rigueur budgétaire et la volonté du gouvernement de se dégager progressivement des marges de manœuvre. À ce premier exercice en est accolé un second, « *Public Service Agreements (PSA)* », qui fixe les résultats à atteindre pour chacun des ministères et organismes. SR et PSA sont donc liés au même titre qu'intrants, produits et résultats sont interdépendants.

Figure 2.11 : Des « spendingsreviews » aux « public serviceagreements »



Source : L'Observatoire de l'administration publique (2005). *Étude comparative des politiques de gestion de la performance*, Québec, ENAP, p. 180.

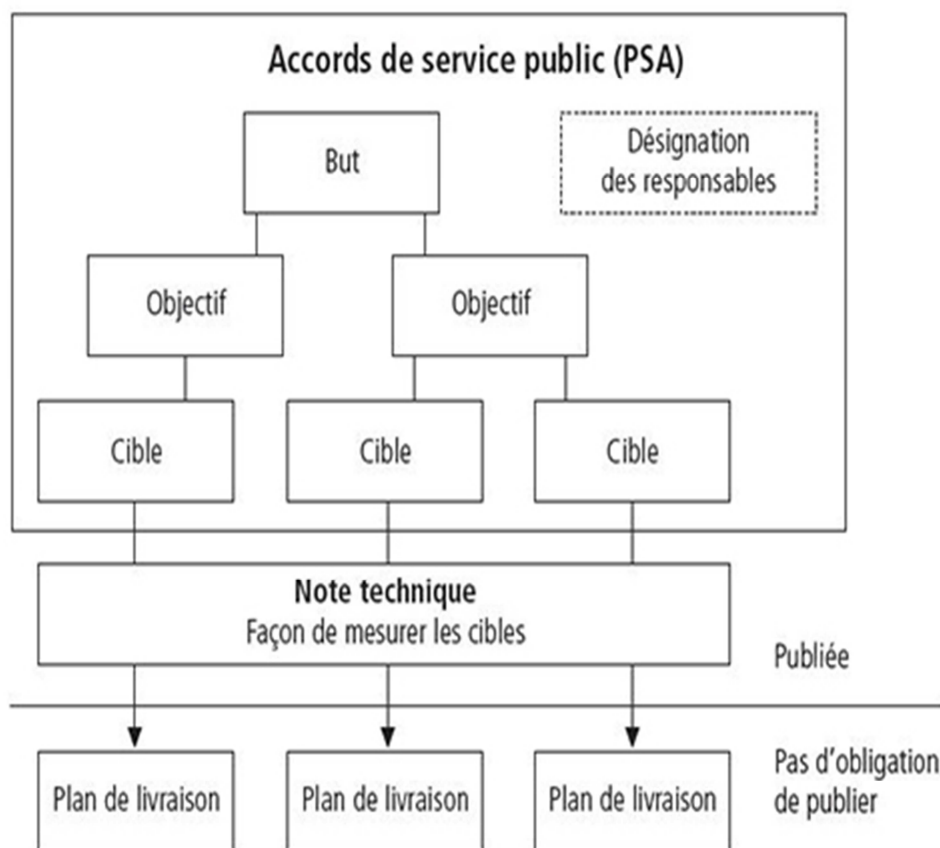
Ayant défini le cadre triennal des dépenses de chacun, le HMT négocie ou supervise avec les autorités des ministères et organismes la préparation des ententes de services publics, les objectifs et les cibles autant que la façon de mesurer la performance. Les PSA reposent sur quatre principes de performance établis dans le livre blanc de 2002 sur les SR :

- Ⓢ La définition par le gouvernement d'orientations nationales centrées sur des résultats;
- Ⓢ La délégation des responsabilités aux gestionnaires des services publics en leur donnant un maximum de souplesse ;
- Ⓢ Des mécanismes indépendants et efficaces d'audit et d'inspection pour renforcer la responsabilisation ;
- Ⓢ La transparence des résultats obtenus, avec une meilleure information sur les performances locales et nationales.

Dans chaque PSA, on retrouve un certain nombre d'éléments : une orientation globale reliée à la mission fondamentale du ministère ou de l'organisme, des objectifs à réaliser et parfois des objectifs minima, des cibles de performance et l'identification des personnes responsables de l'atteinte des

objectifs. Les PSA sont accompagnés de notes techniques qui indiquent de quelle façon sont mesurées les cibles et ils doivent également donner lieu à la préparation de plans de mise en œuvre ou de livraison comme on peut le voir dans la figure 2.12.

Figure 2.12 : Les « public service agréments »



Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2007). La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE, Paris, OCDE, p. 212.

En 2005, on a complété le dispositif en y ajoutant les « *CapabilityReviews* (CR) » qui font, pour la première fois, un examen en profondeur des ministères afin de déterminer s'ils sont en mesure de rencontrer leurs objectifs actuels et de se préparer aux défis à venir, des équipes spéciales, les « *CapabilityReviews Teams* », formées de fonctionnaires du Cabinet Office, du HMT et d'experts

externes, procèdent à l'évaluation de la performance des ministères, à partir d'un questionnaire inspiré du PART américain, attribuent une cote et font des recommandations sur les aspects de la gestion qui méritent d'être améliorés. En somme, on relève d'un cran la pression à la performance en y ajoutant des appréciations basées sur des analyses portant sur l'ensemble de la gestion et débordant du cadre formel des PSA. Les résultats de ces évaluations ne sont pas encore connus.

Comme les PSA sont conçus en concertation avec HMT, celui-ci les fait évoluer en tenant compte de ses propres préoccupations, d'ordre budgétaire. Ainsi en 2004, le SR a assigné à chaque ministère un objectif d'efficience consistant à effectuer ses activités principales à un coût moindre, le gouvernement souhaitant dégager plus 20 milliards de livres de gains annuels d'efficience à l'horizon 2007-2008. L'exercice suivant, qui couvre la période allant jusqu'en 2010, est différent des précédents dans la mesure où des objectifs de plus long terme sont recherchés. Il est fondé sur une remise à plat (budget base zéro) des dépenses existantes afin de vérifier la capacité des ministères de réaliser de manière durable les objectifs gouvernementaux. Il ne s'agit plus seulement de dégager des sommes aux fins d'un redéploiement des dépenses. C'est à partir de ces réexamens partant de zéro que la base de crédits reconductibles de chaque ministère sera déterminée.

Si les informations sur la performance sont évoquées directement lors des négociations pour l'établissement des SR et, ce faisant, ont une influence non

négligeable sur l'établissement du cadre budgétaire, on ne peut pas dire pour autant qu'un lien déterminé et mécanique existe entre les performances passées et la répartition des ressources futures, elles permettent une planification certainement plus efficace et des dépenses plus efficaces, les budgets triennaux avec report de crédits d'une année à l'autre sont un autre élément important du dispositif renforçant les rapports entre planification et budgétisation, mentionnons aussi l'introduction en 2002 de « La Rémunération à la Performance » dont l'objectif est de faire la promotion de l'amélioration continue en récompensant les meilleurs employés qui contribuent à la bonne performance de l'organisation. Ainsi, ceux qui n'atteignent pas un seuil acceptable de performance ne reçoivent pas d'augmentation salariale et ne peuvent obtenir de primes, les autres reçoivent des augmentations dont le pourcentage varie selon une échelle de performance qui inclut trois niveaux.

L'expérience du Royaume-Uni est à plusieurs égards intéressants du point de vue de la gestion et de la budgétisation axée sur les résultats, on y dénote une forte implication des plus hautes autorités politiques et administratives de l'État par le biais d'exercices récurrents à forte contrainte budgétaire. Un cadre pluriannuel de performance et de budgétisation donne une certaine stabilité d'opérations aux ministères et organismes publics. L'introduction d'une rémunération à la performance a en plus permis d'associer concrètement tous les fonctionnaires à l'atteinte des objectifs de leur organisation. Il convient cependant de signaler certaines disparités, certains ministères n'ayant pas suivi avec la même attention toutes les agences qui leur sont rattachées. Notons enfin

que le gouvernement britannique, au cours des dernières années, a diminué sensiblement le nombre des objectifs à poursuivre de manière à permettre une meilleure focalisation de l'appareil administratif.

5. Le Canada¹³⁹

L'administration fédérale canadienne ne pratique pas à proprement parler de budgétisation axée sur la performance, elle fait plutôt appel aux données sur la performance dans l'ensemble du cycle annuel de gestion des ressources publiques de sorte qu'il serait plus approprié de parler d'une gestion budgétaire « informée sur les performances ».

Comme dans d'autres régimes parlementaires de type Westminster, il n'y a pas de texte législatif qui définisse directement de quelle façon la GAR devrait s'appliquer au Canada mais, à la place, on trouve un encadrement administratif s'appuyant sur un ensemble de rapports, de politiques, de directives et de guides élaborés au fil des ans. Au niveau de la législation, mentionnons quand même « *La Loi Fédérale sur l'Imputabilité* », entrée en vigueur en 2006, qui crée un bureau parlementaire du budget, augmente les pouvoirs du Vérificateur Général et met en place une évaluation systématique des programmes publics de subventions et de contributions. Au niveau politico-administratif, plusieurs documents sont venus structurer la démarche fédérale dont : « Pour une fonction d'examen plus efficace », en 1995, qui présente les nouveaux rapports au Parlement (rapport sur les plans et priorités et rapport ministériel sur le

¹³⁹ op.cit, p.194.

rendement) « Le système de gestion des dépenses du gouvernement du Canada », de 1995 aussi, qui précise que les liens entre programmes budgétaires et objectifs de résultats se feront via les Plans d'activité « Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes » qui, en 2000, annonce que la gestion axée sur les résultats sera au cœur de l'action fédérale ; et « Structure de gestion des ressources et des résultats », en 2005, qui met l'accent sur la présentation intégrée des objectifs et des moyens.

En ce qui concerne les acteurs, le Conseil des Ministres et les Secrétariats du Conseil privé et du Conseil du Trésor jouent un rôle de premier plan en initiant et soutenant la réflexion sur le développement de la gestion de la performance et en impliquant l'ensemble de l'appareil gouvernemental. D'autres acteurs, les parlementaires et le Vérificateur général, sont également interpellés.

Jusqu'en 2005, le système de gestion budgétaire et celui de l'appréciation de la performance avaient certaines interconnexions mais on ne pouvait pas parler d'une démarche intégrée. Ainsi, toutes les dépenses de subventions et de contributions (environ 750 éléments) étaient examinés par le Conseil du trésor sur une base quinquennale afin d'établir si les résultats obtenus étaient suffisants ou si des modifications devaient y être apportées. De même, tous les nouveaux programmes approuvés par le Cabinet faisaient l'objet d'une soumission ou mémoire d'exécution au Conseil du trésor, décrivant en détail l'agencement du futur programme, exposant les raisons ayant présidé au choix de la méthode de livraison, les résultats et produits attendus, et les méthodes d'évaluation de son

efficacité. Hormis ces cas particuliers, les rapports ministériels sur le rendement présentant chaque année les résultats enregistrés en regard des engagements pris ou le rapport d'ensemble soumis par le président du Conseil du trésor, intitulé «Le rendement du Canada », n'établissaient pas de lien entre les ressources allouées et les résultats obtenus. Ils constituaient certes une somme d'information sur les programmes qui ne pouvait manquer de susciter à l'occasion certains questionnements budgétaires mais ils n'avaient pas pour but de guider les décisions d'affectation et de réaffectation des dépenses.

Avec la «Politique sur la structure de gestion des ressources et des résultats» de 2005, on passe de systèmes d'information concomitants, qui évoluent en parallèle, à la définition d'une approche commune. Cette politique vise à :

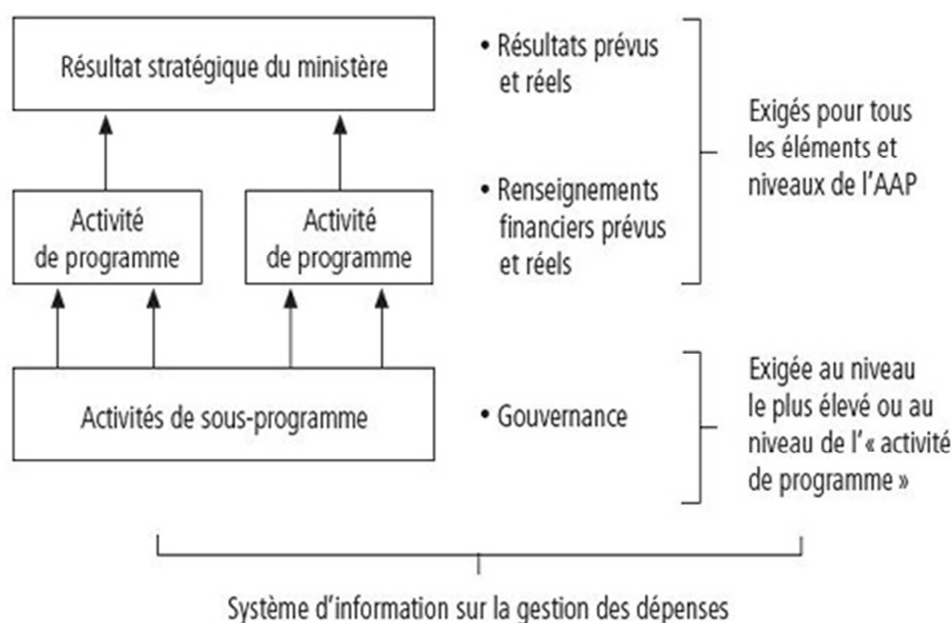
- Cerner et définir les objectifs stratégiques liés au mandat et aux fonctions essentielles d'un ministère ;
- Présenter l'organisation ou l'architecture logique des programmes et activités à l'appui des objectifs stratégiques du ministère ;
- Mettre en évidence la façon dont les ministères sont gérés pour obtenir des résultats grâce aux ressources qui leur sont confiées année après année ;
- Illustrer les divers mécanismes décisionnels et responsabilités établis par les ministères pour administrer leurs programmes et activités en vue d'obtenir des résultats ;

- Associer chaque niveau et élément de l'architecture des activités de programmes aux données planifiées et réelles sur les ressources et les résultats ;
- Fournir en temps voulu des informations utiles sur la performance à l'appui de la fonction de supervision des dépenses du Secrétariat du Conseil du Trésor ainsi que des exercices d'élaboration du budget et de planification stratégique du Cabinet.

Il s'agit en quelque sorte d'une refonte du système de gestion des dépenses de l'Administration Fédérale qui cherche à s'assurer que les programmes publics privilégient les résultats et la rentabilité, concordent avec les responsabilités du gouvernement fédéral et qu'on puisse identifier les programmes qui ne servent plus l'objectif pour lequel ils ont été créés. En conséquence, le gouvernement a annoncé dans son budget 2006-2007 que tous les Ministères seront tenus de gérer leurs programmes au regard de résultats spécifiques, prédéfinis, d'évaluer rigoureusement leur rendement et de définir des priorités permanentes. Parallèlement, le Conseil du trésor est chargé de conduire un examen des dépenses de chaque ministère, ces examens, qui ont débuté en 2007, s'inscrivent dans un cycle de quatre ans et détermineront si les programmes obtiennent les résultats visés, s'ils sont gérés avec efficience et s'ils sont conformes aux priorités gouvernementales. Ces examens intégreront les informations dérivées du « Cadre de responsabilisation et de gestion » (CDRG) utilisé depuis quelques années par le Conseil du trésor. Suivant ce cadre, les ministères sont évalués à l'aune d'un ensemble d'indicateurs qui mesurent, entre autres, la qualité des

structures de gestion, de ressources et de résultats, la capacité de réaliser des évaluations de Programmes et de les utiliser, de même que la qualité globale des rapports soumis au Parlement. En gros, il s'agit d'un instrument qui se rapproche du PART américain et des « *CapabilityReview* » Britanniques.

Figure 2. 13 : Liaison entre les activités et les dépenses



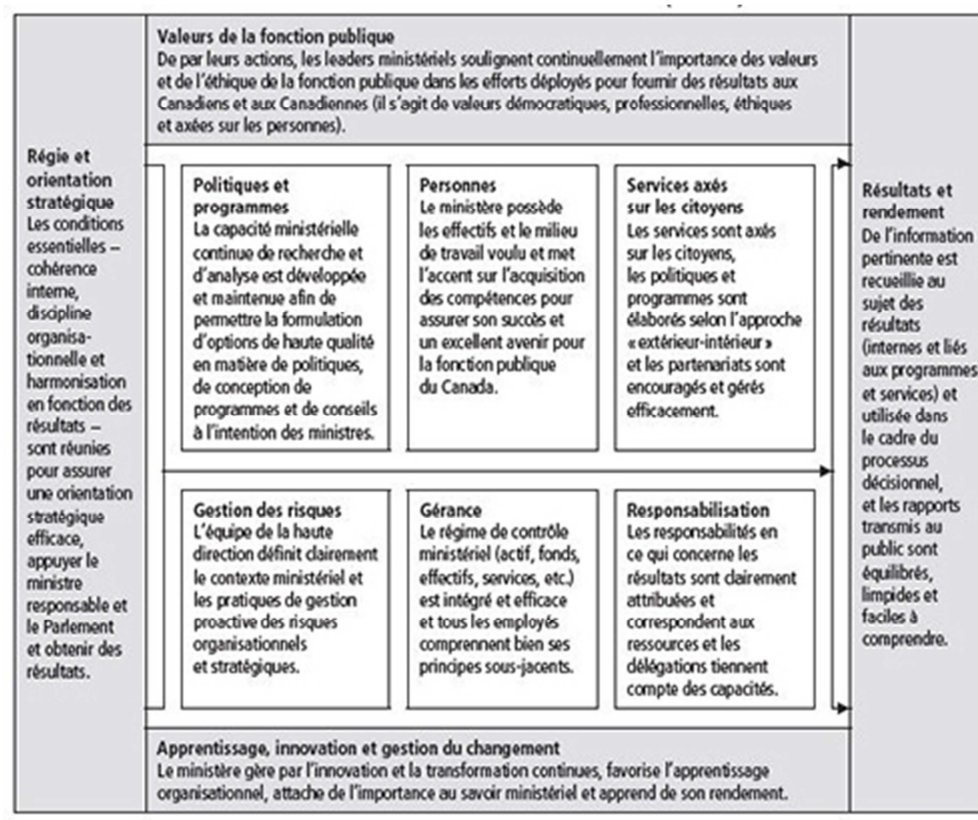
Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2007). *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, p. 127.

Il est trop tôt pour tirer des conclusions de l'exercice de liaison des budgets et de la performance en cours d'exécution au niveau canadien. De la démarche antérieure, qui apparaît progressive et pondérée, il ressort cependant qu'au fur et à mesure que la gestion des ressources et la gestion des résultats perfectionnaient en parallèle leurs développements, le besoin d'un espace d'interconnexion se faisait plus pressant. Les parlementaires, recevant des rapports multiples et de l'information sous diverses formes, n'ont pas été étrangers à la demande d'intégration et de simplification des perspectives et des documents relatifs au budget et à la performance.

6. Le Québec

La *Loi sur l'administration publique* (LAP) adoptée en 2000 instaure un cadre de gestion axée sur les résultats. À l'origine de la LAP, il y a une prise de conscience des lacunes de la gestion publique traditionnelle. D'abord, une faible connaissance du niveau de satisfaction des usagers des services publics et l'absence de vérification systématique du degré d'atteinte des objectifs publics ne peuvent permettre de situer la performance de l'administration. Ensuite, l'absence de sentiment de responsabilité de la part des acteurs concernés et leur ignorance des coûts détaillés et des coûts de revient mènent à une reddition de comptes plutôt prudente et parfois confuse qui rend plus difficile le mandat de surveillance des parlementaires.

Figure 2.14 : Cadre de responsabilisation et de gestion (CDRG)



Source : Organisation de coopération et de développement économiques (2007). La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE, Paris, OCDE, p. 130.

La LAP établit les principes de gestion devant guider l'administration, elle rend obligatoire la préparation et la publication d'un certain nombre de documents et confère un rôle accru aux parlementaires, c'est à l'article 2 de la LAP que sont présentés les principes qui forment l'assise de la réforme entreprise. Ce sont les suivants :

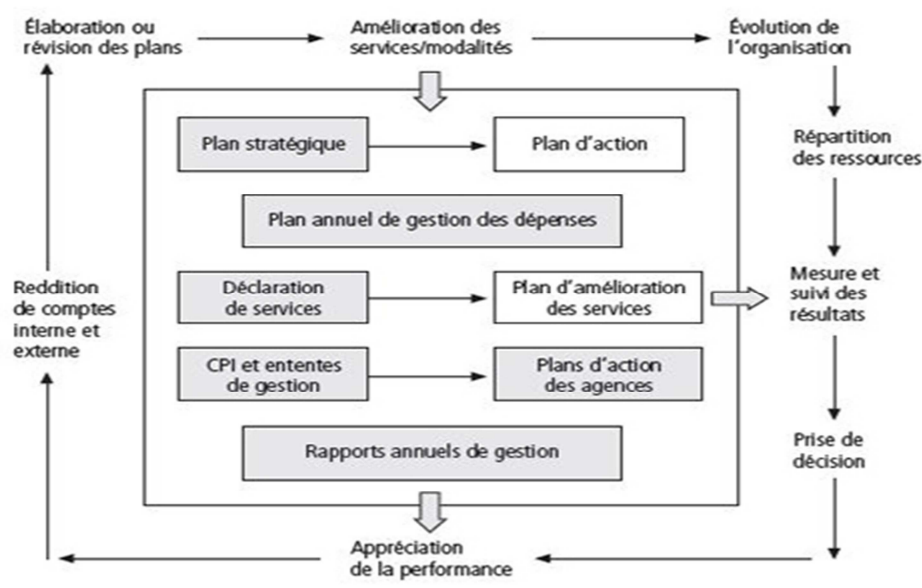
- ◆ La prise en considération dans les choix de gestion des attentes exprimées par les citoyens, en fonction des ressources disponibles ;
- ◆ L'atteinte des résultats en fonction d'objectifs préétablis, rendus publics et mesurés à l'aide d'indicateurs ;
- ◆ Une plus grande flexibilité de gestion des ministères et organismes qui se manifestent par l'adaptation et l'assouplissement des règles administratives;
- ◆ La reconnaissance du rôle des sous-ministres et dirigeants d'organisme dans l'exercice des contrôles ;
- ◆ Une reddition de comptes portant sur la performance dans l'atteinte des résultats ;
- ◆ L'utilisation optimale des ressources gouvernementales ;
- ◆ Le renforcement de la transparence des activités gouvernementales par le dépôt à l'Assemblée Nationale des rapports annuels de gestion des ministères et des organismes.
- ◆ De même, la liste des documents à rendre publics comprend :
- ◆ Une « Déclaration de services aux citoyens » décrivant les objectifs poursuivis par les ministères et organismes quant au niveau et à la qualité des services offerts ;
- ◆ Un « Plan stratégique pluriannuel » qui oriente l'action des ministères et organismes et favorise la gestion optimale des ressources qui leur

sont attribuées, un «Plan annuel de gestion des dépenses » qui présente les choix effectués dans la répartition des ressources pour atteindre les objectifs fixés dans le plan stratégique ;

- ◆ Un « Rapport Annuel de Gestion » qui permet de rendre compte des résultats atteints ;
- ◆ Un Rapport Annuel à l'Assemblée nationale du Président du Conseil du Trésor sur l'application de la LAP ;
- ◆ Un rapport du gouvernement après cinq ans d'application de la LAP sur la mise en œuvre de celle-ci et sur l'opportunité de la modifier.

La publication et le dépôt à l'Assemblée Nationale de ces différents plans et rapports de même que l'audition des dirigeants des ministères et organismes par les parlementaires permet d'assurer une meilleure transparence du processus de gestion publique, celle-ci est également renforcée par une reddition de comptes interne, à tous les niveaux de l'organisation. Quant au rôle accru des parlementaires, il s'appuie sur l'audition des sous-ministres et dirigeants pour discuter de leur gestion administrative, des résultats obtenus ou de toute autre matière administrative qui est signalée à leur égard dans un rapport du Vérificateur général ou du Protecteur du citoyen. Les sous-ministres et dirigeants rendent également compte des résultats obtenus en regard du plan stratégique, du plan annuel de gestion des dépenses et des engagements rendus publics de la déclaration de services aux citoyens. Les fonctionnaires des autres niveaux hiérarchiques et leurs employés répondent à leur ministre, sous-ministre et dirigeant de leur contribution à l'atteinte des résultats découlant des activités qu'ils coordonnent ou réalisent.

Figure 2.15 : Cadre de gestion de la performance



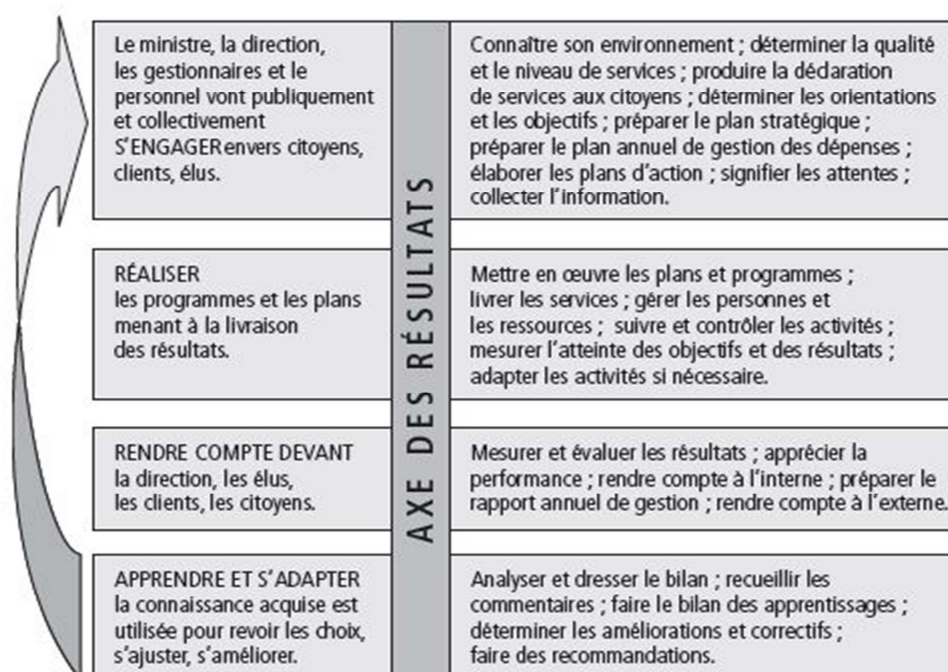
Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2003). Guide sur les indicateurs, Québec, Gouvernement du Québec, p.8.

En ce qui concerne l'encadrement administratif, le secrétariat du ministère du Conseil exécutif (ministère du premier ministre) et le Secrétariat du Conseil du Trésor animent un réseau de répondants ministériels chargés de la mise en œuvre de la GAR et ont soutenu leurs efforts par la production d'un ensemble de guides spécifiques : sur la planification stratégique, sur la gestion axée sur les résultats, sur la déclaration de services aux citoyens, sur le rapport annuel de gestion, sur la convention de performance et d'imputabilité, sur les ententes de gestion, sur les indicateurs.

Le rôle des acteurs dans la mise en œuvre de la GAR est présenté de façon schématique à la figure 2.15. Le Ministre reste politiquement responsable de tous les gestes posés dans son ministère mais la responsabilité administrative est partagée avec les gestionnaires. Son rôle est central : c'est avec lui que seront conclus les contrats de performance et d'imputabilité, c'est lui qui signe avec le Conseil du trésor l'entente de gestion qui s'y rattache et c'est lui qui approuve les plans stratégiques et le plan de gestion annuel. Le sous-ministre conseille le

ministre et dirige l'administration du ministère, il est principalement interpellé par l'ajustement des plans stratégiques du portefeuille, la détermination des budgets et des plans annuels de gestion de dépenses, le contrôle de la performance et la reddition de comptes. Il en est de même du dirigeant d'organisme, responsable de la GAR et des ajustements sur les éléments communs à d'autres entités du portefeuille. Enfin, les gestionnaires et fonctionnaires sont imputables des résultats qui les concernent directement.

Figure 2.16 : Mise en œuvre de la GAR



Source : Secrétariat du Conseil du trésor (2002). Guide sur la gestion axée sur les résultats, Québec, gouvernement du Québec, p. 10.

La LAP introduit des assouplissements budgétaires afin de laisser une plus grande latitude aux gestionnaires et de permettre une gestion axée sur les résultats : le crédit portant sur une période de plus d'un an, le report de crédit, le transfert de crédits entre programmes, le crédit au net, l'utilisation du produit de l'aliénation d'un bien et l'échange de services entre ministères et organismes budgétaires. Elle prévoit en outre que l'on peut pousser plus loin la transformation du cadre de gestion et la latitude confiée aux gestionnaires via les

«contrats de performance et d'imputabilité» (CPI) et les « ententes de gestion ». Le CPI vise l'amélioration de la performance en regard de la qualité des services et de l'imputabilité et l'instauration de la mesure des résultats comme principal moyen de surveillance et de contrôle de la gestion en remplacement des contrôles centraux sur les processus et les facteurs de production. Un CPI est un contrat entre le dirigeant d'une unité administrative et le ministre responsable en vertu duquel, en échange d'engagements concrets d'amélioration des services, le ministre fournit les marges de manœuvre adaptées à sa situation particulière. L'entente de gestion est une entente entre le ministre responsable et le Conseil du trésor qui, à partir de délégations additionnelles consenties par ce dernier, vient compléter le dispositif de gestion allégé d'une unité administrative.

En 2004, le nouveau gouvernement s'est donné un plan de modernisation de l'administration publique, « Moderniser l'État : pour des services de qualité aux citoyens ». Ce plan triennal s'articule autour de l'amélioration des façons de faire (par la mise en place d'un guichet unique, l'intégration des services administratifs, le développement du gouvernement en ligne, l'introduction de partenariats public-privé), de l'allègement des structures (par un exercice de révision systématique des organismes, le groupement de certaines structures et la création d'agences autonomes), de la réévaluation des programmes (par la simplification et le recentrage des programmes, la lutte au cloisonnement et une révision des programmes de subventions) et d'une meilleure planification des ressources humaines (par la réduction des effectifs, le redéploiement des personnels et la gestion de la relève).

Les deux approches, celle définie par la LAP et celle du plan de modernisation, visent des objectifs similaires, soit l'amélioration des façons de faire et de la performance de l'appareil d'État, leur intégration peut à l'occasion poser certains problèmes car elles ne semblent pas toujours en continuité l'une de l'autre. Ainsi en est-il par exemple des CPI et des ententes de gestion qui sont handicapées par les contraintes générales affectant les ressources financières et

humaines mises en place depuis 2004, il semble que l'amélioration de la productivité soit désormais autant recherchée par l'utilisation de moyens applicables à l'ensemble de l'administration publique (par exemple le non remplacement d'un départ à la retraite sur deux ou le développement de services partagés par plusieurs ministères ou organismes) que par la réalisation d'objectifs spécifiques à chaque organisation auxquels sont associés certaines mesures d'allègement administratif.

En vertu de la LAP, l'octroi de moyens additionnels de gestion est lié à un engagement d'amélioration dans l'ordre des résultats, on ne remet pas en question ce qui existe déjà : on se demande certes si on pourrait faire plus avec les mêmes ressources ou la même chose avec moins de ressources mais l'accent porte principalement sur la réalisation d'objectifs nouveaux, l'atteinte de résultats qui auparavant n'étaient pas définis. Du moins en est-il ainsi dans l'axe de la gestion centrée sur les résultats. Dans l'axe budgétaire, les décisions sont prises en fonction du respect du cadre financier et des priorités du gouvernement, en contraignant l'augmentation des budgets de la plupart des ministères et en diminuant progressivement les effectifs de la fonction publique, Une pression soutenue s'exerce sur l'ensemble de l'appareil public québécois, cette pression toutefois, étant dissociée de la démarche GAR, ne peut garantir que les gains se feront suivant l'architecture objectifs-cibles-indicateurs définie dans la planification stratégique, l'atteinte des objectifs budgétaires à court terme semble prendre le pas sur le respect des engagements de moyen et de long terme.

En pratique, il semble difficile de traduire les choix budgétaires, établis par programme, dans une répartition des ressources présentée en fonction des orientations stratégiques de performance. Les rapports annuels de gestion cherchent à faire le pont entre les deux, à situer les choix budgétaires dans le cadre des orientations stratégiques retenues, ils ne permettent pas cependant d'apprécier l'amélioration qui en découlera dans l'atteinte des objectifs et des cibles. La GAR met à la disposition des décideurs et des parlementaires une

information de qualité permettant de situer les décisions budgétaires dans un ensemble plus vaste mais elle ne guide pas directement l'allocation des ressources.

L'intégration de la GAR à la gestion financière et au processus budgétaire ne va pas de soi. L'objectif de départ de la budgétisation axée sur la performance est d'allouer les ressources vers les programmes qui montrent de bons résultats. La budgétisation axée sur la performance établit donc un lien explicite entre l'information sur les résultats et la prise de décision et cherche en théorie à récompenser les plus performants et à sanctionner les moins performants. Toutefois, dans la réalité, les choses ne sont pas aussi simples et l'établissement d'un rapport direct entre financement et performance, tous les gouvernements en conviennent, nécessite des études approfondies et ne peut se faire au détriment des besoins de la population. Jusqu'à maintenant, la finalité semble avoir consisté davantage à éclairer la prise de décision que de réaliser une allocation des ressources conforme à la performance, il n'empêche que des progrès ont été accomplis et que, de manière générale, les processus budgétaires sont mieux «informés» des résultats de la gestion et des objectifs que les gouvernements poursuivent à cet égard.

Des expériences particulières analysées dans ce chapitre ressortent certains éléments qui pourraient permettre de continuer de progresser sur la voie d'une meilleure intégration de la gestion et de la budgétisation axées sur la performance. Ces éléments qui contribueraient à mieux ancrer les efforts qui sont encore nécessaires sont les suivants :

- ⊕ La recherche d'un progrès continu, inscrit dans la durée ;
- ⊕ L'établissement d'un consensus durable entre les intervenants politiques ;
- ⊕ La mise au point et l'utilisation d'instruments d'interconnexion robustes entre les démarches de performance et de budgétisation ;
- ⊕ L'implication directe des organismes budgétaires centraux dans la démarche de performance

- ⊕ L'instauration d'une rémunération axée sur la performance, à tous les niveaux des organisations publiques ;
- ⊕ Des pouvoirs de gestion tournés directement vers les résultats à réaliser.

Il convient toutefois de rappeler en terminant cette partie sur la budgétisation que si l'évolution des systèmes de gestion indique que les gouvernements et les administrations publiques sont de plus en plus soucieux de faire un lien entre financement et résultats et d'implanter des modes de gestion qui visent à améliorer l'utilisation et le rendement des ressources, leur contribution à une maîtrise améliorée des finances publiques reste assez marginale. Il ne faut pas confondre système de gestion budgétaire et définition des objectifs budgétaires, celui-là cherche à mieux gérer les ressources mises à disposition tandis que celle-ci entend préciser le niveau des ressources à rendre disponibles. Un système de gestion budgétaire adéquat permet d'optimiser, de tirer le meilleur parti de ce que l'on a, et, en ce sens, soutient utilement une démarche budgétaire à fortes contraintes mais il ne dispense pas d'établir un cadre budgétaire qui assure la santé financière des gouvernements.

Paragraphe 3 : De la tradition de l'idéal bureaucratique au managérialisme.

Un gestionnaire du secteur public d'expérience affirmait il n'y a pas longtemps que les professeurs de management public se trompaient en enseignant désormais aux gestionnaires et futurs gestionnaires qu'ils auront davantage de latitude managériale avec le « nouveau management public » (NMP), car il n'en est rien en réalité. Bien au contraire, le NMP implique, selon lui, plus de contrôle externe sur leurs opérations, cette affirmation reflète la persistance de deux pensées dichotomiques, l'une axée sur la tradition wébérienne de l'idéal bureaucratique, l'autre sur le management et l'espace de manœuvre qu'il procure.

1. Le gestionnaire public du XX^{ème} siècle (La bureaucratie wébérienne)

Pour rappel, les trois sources d'autorité sur lesquelles repose le contrôle des structures bureaucratiques par les leaders politiques sont la tradition, le rationnel-légal et le charisme, Parmi les attributs de la bureaucratie wébérienne, on note :

- Le principe de juridiction officielle (L'étendue des droits et la capacité discrétionnaire), généralement défini par les lois, la réglementation, ou par les règles administratives ;
- Le principe hiérarchique des élus sur les administrations ;
- Le management basé sur la documentation ;
- Les unités administratives, du moins les plus spécialisées d'entre elles, résolument modernes, cela impliquant le développement de l'expertise ;
- Quand l'unité administrative est pleinement développée, la capacité productive est pleine et entière, cela tout en respectant le temps de travail normal ;
- Le management des unités administratives qui est régi par des régies plus ou moins stables, plus au moins exhaustives et qui peuvent être apprises (Weber, 1946)¹⁴⁰.

Au début du XX^{ème} siècle, l'encadrement du travail administratif se veut optimal dans l'idéal bureaucratique wébérien et fait du gestionnaire public un simple opérateur de machine bureaucratique, près d'une centaine d'années plus tard, l'idéal bureaucratique reste présent dans ses principes de transparence de la gestion des affaires publiques, cela transitant par les lois, la réglementation et les normes, mais le principe hiérarchique des élus sur les administrations souffre à l'heure actuelle d'une méconnaissance des processus interactifs stratégiques et managériaux nécessaires entre le politique et l'administratif.

¹⁴⁰ weber, m.(1946)"bureaucracy", dans j.m.shafrit, a.c.hyde, et s.j.parkes (2004), classics of public administration, 5^eédition, new york, thomson, p.50-55.

Bien que des gestionnaires ne se perçoivent encore que comme des opérateurs ou sont traités comme tels, alors que leur devoir d'avis au politique commande davantage des rapports écrits de gestion, ce devoir commande des avis stratégiques, c'est-à-dire une intelligence du savoir et du savoir-faire en service public que ne possèdent pas ou que peu des élus.

La division mécaniste du travail entre les élus et les gestionnaires témoigne du souci de protéger l'idéal bureaucratique dans ses fondements de transparence et d'imputabilité politique. Néanmoins, depuis le début des années 1990, au Québec, les gestionnaires sont imputables de leurs décisions administratives, et la loi sur l'administration publique au Québec les oblige à élaborer des cadres d'action stratégique et opératoire.

En 1992, M. Louis Bernard ex-haut fonctionnaire québécois, a présenté devant l'Institut d'Administration Publique du Canada les six caractéristiques du nouveau système d'imputabilité des gestionnaires :

- ◆ La reconnaissance explicite du sous-ministre (ou dirigeant d'un organisme) comme premier responsable de la bonne gestion de son ministère (ou de son organisme) ;
- ◆ L'attribution au sous-ministre des pouvoirs et latitudes de gestion nécessaires pour atteindre ses objectifs ;
- ◆ L'établissement d'objectifs de gestion quantifiables ;
- ◆ L'élaboration de statistiques de gestion capables de mesurer les résultats obtenus ;
- ◆ La mise en place de mécanismes de contrôle, notamment par le Conseil du Trésor et le Conseil Exécutif ;
- ◆ L'acceptation d'un contrôle externe direct par les Comités de l'Assemblée Nationale.

Il mentionne que le « défi des années 1990 ne serait pas celui du développement mais celui de la gestion de la productivité, du rendement, de fonctionnaires à gestionnaires.... » Disait-il.

Il mentionnait trois grands défis à relever :

- ④ Un équilibre entre les attentes des citoyens clients et celles des citoyens contribuables;
- ④ La réduction des coûts, l'allègement de la bureaucratie et l'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens;
- ④ Pour relever les deux premiers défis, la coopération de l'ensemble des personnes qui œuvrent dans la fonction publique par leur sens de l'engagement et leur dévouement.
- ④ « Les gestionnaires devront plus que jamais non seulement de conseiller et de soutenir quant à l'élaboration des politiques et des programmes et de gérer au mieux leur mise en œuvre, mais également de mobiliser les personnes ».

2. Le NMP et son impact sur la relation politico-administrative

Même si, dans la vision de Louis Bernard, le fonctionnaire était appelé à devenir gestionnaire, il en restait un opérateur toujours gardien de la règle et maintenant de systèmes de gestion, la vision des relations politico-administratives demeure dans la tradition wébérienne du politicien stratège et du gestionnaire opérateur, cette vision affirme que les gestionnaires ont une marge de manœuvre, qu'ils exercent ou non.

Dans cette veine, la tradition et le rationnel-légal conditionnent l'attitude du gestionnaire qui affirmait que le NMP n'est qu'une nouvelle forme de contrôle de son travail. Ainsi, la dichotomie politico-administrative entraîne de la confusion chez certains gestionnaires comme chez les étudiants en management public, et l'on peut ajouter certains politiciens, qui ont de la difficulté à déceler les frontières politico-administratives empiriques et stratégiques et qui se cantonnent alors dans une perspective strictement instrumentale du travail de management¹⁴¹.

¹⁴¹ Svara.j. (1998) : "complementarily of politics and administration as legitimate alternative to dichotomy model", administration and society, vol 30 n ° 6, pages 676- 706.

A contrario, certains voient l'excès inverse et accuse le NMP d'engendrer le managérialisme, sorte d'hégémonie du management qui correspond à la négation du politique. Cette critique du managérialisme est plus rhétorique que réelle, le contrôle traditionnel des moyens, notamment par la budgétisation annuelle, force la perpétuation du contrôle externe sur les moyens plutôt que sur les résultats qui, eux, appelleraient un effort budgétaire parfois plus étendu dans le temps que les horizons annuels et une confiance accrue dans les capacités managériales des gestionnaires.

En fait, il est faux de prétendre qu'une fonction publique impartiale et non partisane est passive et ne fait qu'appliquer des règles et des normes décidées « en haut ». Il est vrai que la décision politique a préséance sur la décision administrative, à l'intérieur du cadre légal, il est vrai que le monde politique et le monde administratif sont des mondes différents avec leurs règles propres, des méthodes différentes, des valeurs, qui leur appartiennent aussi en propre bien qu'ils en partagent certaines comme celles du service public. Cela appelle davantage une relation de complémentarité qu'une relation strictement hiérarchique¹⁴². Le schéma suivant présente quatre types de relations politico-administratives possible selon l'intensité du contrôle externe, par les politiciens, ou du contrôle interne, par les gestionnaires.

Figure 2. 17 : Les relations politico-administratives selon la source et l'intensité du contrôle



Source : Inspiré de Svara (2001).

¹⁴² svara.j. (1998): "complementarity of politics and administration as legitimate alternative to dichotomy model", administration and society, vol 30 n ° 6, pages 676- 706.

En pratiquant un niveau de contrôle externe élevé tout en exigeant des gestionnaires qu'ils se contentent d'appliquer les règles et de produire les documents requis, le politique reproduit le paradigme traditionnel de l'administration publique en mettant l'accent sur les moyens et la hiérarchie, la complémentarité politico-administrative est au plus faible, car on ne mise pas sur les compétences managériales des gestionnaires, quand les gestionnaires ont un niveau élevé d'autonomie et que le politique les laisse pratiquer leur métier, le management, et met l'accent sur les résultats, la complémentarité politico-administrative est forte.

Paradoxalement, la complémentarité politico-administrative est basée sur les conditions simultanées du maintien de la distinction entre le politique et l'administratif et les interactions et valeurs partagées par les deux sphères¹⁴³, la transformation des structures et du fonctionnement des services publics implique trois grands paradoxes et leur défi respectif :

- 1) Séparer et conjuguer le politique et l'administratif dans les nouvelles structures et les nouveaux modes de fonctionnement, d'où le défi de la réciprocité Politico-administrative, ou sens du devoir et des valeurs ;
- 2) Mettre l'accent sur la gestion de l'efficacité et la nécessité de ne pas perdre de vue la finalité du service public (efficacité), d'où le défi de la performance par les résultats, ou sens de la vision ;
- 3) Etre à la fois « serviteur public » et stratège, d'où le défi de conjuguer l'action locale et collective, ou sens de la mission.

3. Trois grands paradoxes et défis du gestionnaire public

La période actuelle de transition dans la transformation des structures et du fonctionnement des organisations publiques, est source de tensions paradoxales, comme les paradoxes sont des constructions mentales, ils peuvent aussi être mentalement dissous. Néanmoins, les paradoxes sont inhérents à la vie sociale et

¹⁴³ Svava.j. (1998) : "complementarily of politics and administration as legitimate alternative to dichotomy model", administration and society, vol 30 n ° 6, pages 676- 706.

ne peuvent donc jamais se dissoudre¹⁴⁴. Les paradoxes sont souhaitables et porteurs d'évolution s'ils ne sont pas perçus comme un facteur d'inertie mais au contraire comme des occasions de réflexion et d'innovation, les tensions paradoxales sont source de changement¹⁴⁵, nous présentons trois grands paradoxes et les défis afférents qui se présentent au gestionnaire public du XXI^{ème} Siècle.

■ ***Le paradoxe : séparer et conjuguer le politique et l'administratif...***

Parmi les promesses de la transformation de l'« appareil » public, selon Mazouz et Tremblay (2006), une collaboration intra et inter-organisationnelle accrue est une plus grande ouverture au dialogue, et à la collaboration avaient une place de choix.

Dans les ratés constatés : le sentiment que les contrôles sont accrus et créent une lourdeur présentée supplémentaire pour des résultats mitigés, des consultations présentées comme de la participation à la prise de décision mais perçues comme factrices, et la difficulté de simplifier les règles et de devenir plus flexible lorsque le contrôle politique central tarde à changer lui-même ses pratiques de contrôle.

L'une des illusions du NMP est de continuer à séparer les décisions politiques dites « stratégiques » des décisions managériales et opérationnelles, ce qui reproduit la dichotomie politico-administrative traditionnelle entre conception et réalisation. Cette vision taylorienne de la séparation entre conception et réalisation avait cours au début du XX^{ème} siècle alors que les travailleurs, souvent peu ou pas scolarisés, étaient encore assimilés à une force de travail tel des rouages mécaniques.

¹⁴⁴ Mazouz. b. facal.j. et hatimi .j.e (2006) « organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales » gouvernance, vol 2 n°2, janvier.

¹⁴⁵ Hood, c. et peters, g.(2004). "the middle aging of new public management : into the age of paradox?", journal of public administration research and theory, vol.14, n°3, p.267-282.

Si le cadre légal d'action des gestionnaires est nécessaire du point de vue rationnel-légal, il est insuffisant pour comprendre les interactions politico-administratives dans la pratique. Du point de vue empirique, la séparation politico-administrative est un mythe¹⁴⁶, et ce mythe occulte le pouvoir des gestionnaires¹⁴⁷.

A l'heure actuelle, il y a différents modèles de management : institutionnel, politique, et organisationnel qui sont en train de se mettre en place (pour une tentative de modélisation)¹⁴⁸.

La bureaucratie procédurale classique est une forme de structure et de gouvernance parmi d'autres, avec la bureaucratie corporative, de marché ou en réseau¹⁴⁹ en fait, ces types de bureaucratie ne sont pas des modèles différents mais trois strates constituantes de l'administration publique, la bureaucratie procédurale trouve sa rationalité dans la loi et est contrôlée et coordonnée par les règles et les procédures, la bureaucratie corporative trouve sa rationalité dans le management et se coordonne par les plans et les objectifs, la bureaucratie de marché trouve sa rationalité dans la concurrence et se coordonne par les contrats (des entreprises parapubliques).

Entre l'idéal bureaucratique wébérien qui perdure et est perçu comme légitime dans ses fondements démocratiques, et les nouveaux impératifs économiques qui commandent des mouvements tel le NMP est un accent sur la gestion de l'efficacité calquée en partie sur les modèles de gestion du secteur privé, l'hybridation des structures et des modes de fonctionnement, le gestionnaire public se cherche. Il y a une perte de repères et une désorientation

¹⁴⁶ Waterman, r.w., rouse, a. et wright, r.(1998). "the venues of influence : a new theory of political control of the bureaucracy", journal of public administration research and theory, vol.8, n°1,p.13-38.

¹⁴⁷ Svara.j. (1998): "complementarily of politics and administration as legitimate alternative to dichotomy model", administration and society, vol 30 n ° 6, pages 676- 706.

¹⁴⁸ Mintzberg. h. (1982) . structure et dynamique des organisations, paris, éditions d'organisations.

¹⁴⁹ Horton, s, (2006). "new public management: it's impact on public servant's identity", international journal of public sector management, vol.19, n°6, p.533-542.

quant aux cadres de référence et d'action publique¹⁵⁰. Premier travail : abolir l'utilisation du terme dichotomie ou séparation politico-administrative.

Cinq raisons de ne plus les utiliser¹⁵¹ :

1. S'agit en fait, d'une fausseté conceptuelle et empirique ;
2. Il y a une incertitude historique sur la signification du terme, ce qui en mine la légitimité comme concept fondateur de l'administration publique ;
3. On a un déficit de réciprocité si l'on néglige l'identification et le travail d'intermédiaires entre les deux sphères ;
4. Il y a une confusion quant à l'étendue et aux frontières de la dichotomie et un déficit de connaissance des zones d'action Et d'interactions communes ;
5. Même si l'on adopte une définition étroite du terme, ce qu'il recouvre n'est toujours pas clair, notamment parce que Les relations entre le politique et l'administratif varient dans le temps et selon la géographie.

Que veut dire séparer et conjuguer le politique et l'administratif ? Il s'agit de comprendre ce qui distingue les deux sphères d'activité dans leur rôle et leur finalité, et de comprendre leur complémentarité en respectant les compétences et la zone de responsabilité de chacune des deux sphères.

....Et son défi : la réciprocité politico-administrative, ou le sens du devoir et des valeurs

Aux larges structures monopolistiques d'Etat avec la hiérarchie comme mécanismes de coordination se substituent des structures matricielles, partenariales ou en réseaux coordonnées par les contrats et les ententes de performance¹⁵². Cela entraîne-t-il un changement tel qu'il une éthique du service public serait remplacée par une logique d'affaires ? Encore à l'heure actuelle, le sens du service public est sans aucun doute de valeur fondamentale que l'on

¹⁵⁰ Mazouz. b. facal.j. et hatimi .j.e (2006) « organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales » gouvernance, vol 2 n°2, janvier.

¹⁵¹ Svara.j. (1998) : "complementarily of politics and administration as legitimate alternative to dichotomy model", administration and society, vol 30 n ° 6, pages 676- 706.

¹⁵² Horton, s, (2006). "new public management: it's impact on public servant's identity", international journal of public sector management, vol.19, n°6, p.533-542.

rencontre chez les gestionnaires et les professionnels de la fonction publique, la question centrale et toute la difficulté réside dans la nécessité d'actualiser cette valeur fondamentale dans les activités quotidiennes et de plus longue haleine.

La sphère publique a souvent Peu ou pas de connaissance quant au management des affaires publiques, le management ne se limite pas à la gestion des opérations, et de la production sur laquelle se concentre à l'heure actuelle le NMP, le management concerne le fonctionnement organisationnel dans son ensemble, la conduite du changement et aussi la stratégie organisationnelle positionnent l'organisation dans son environnement stratégique, cela au regard de sa finalité de service public. La sphère politique est concernée par la stratégie gouvernementale et les stratégies des ministères et organismes publics doivent s'y aligner.

La réflexion stratégique n'est cependant pas un exercice ponctuel et le plan ne fait que cristalliser pour une longue période (souvent un horizon de cinq ans), la direction à prendre. Tout au long de la mise en œuvre du plan, l'environnement change et les dynamiques intra et Inter -organisationnelles ouvrent à de nouvelles opportunités ou menaces ou font ressortir de nouveaux facteurs clés de succès. Il est donc du devoir du gestionnaire public d'animer la réflexion stratégique non seulement de manière descendante dans l'organisation, mais aussi de manière ascendante pour nourrir ainsi la stratégie gouvernementale d'une intelligence de terrain. Il est du devoir de la sphère publique de comprendre la richesse des connaissances issues des organisations publiques et d'y puiser pour enrichir les siennes. Sans doute faudrait-il innover quant aux mécanismes de coordination et au management des connaissances entre les deux sphères.

■ ***Le paradoxe : gérer l'efficience et l'efficacité***¹⁵³.....

Parmi les promesses de la transformation de l' « appareil » publique, une performance mieux mesurée et une qualité accrue des services avaient aussi une

¹⁵³Op.cit : p.568.

place de choix, dans les ratés constatés : la perpétuation de pratiques désuètes qui discréditent le changement, par exemple la reconduction de programmes très coûteux et qui présentent de faibles résultats, des structures qui ne favorisent pas une gestion des processus axée sur les résultats et une frustration due à un sentiment d'incompétence chez les gestionnaires en regard de la gestion par résultats.

Pour luscher, Lewis et Ingram (2006), le paradoxe de la performance consiste à tenter de rendre un service public, comme soigner les gens, alors que les difficultés de gestion et le défaut de ressources dans des cas entraînent de longues listes d'attente.

A l'heure actuelle, l'attention se concentre sur la gestion de l'efficience, parfois au grand dam de l'efficacité, mais dans certains cas, les dépassements sont importants, voire faramineux de coûts pour atteindre le résultat attendu. Les systèmes d'information rendent la gestion des opérateurs plus transparente, mais augmentent la bureaucratie et créent un manque de flexibilité par la lourdeur et la rigidité des systèmes techniques et électroniques de contrôle des opérations, ils n'ont pas été conçus pour s'intégrer dans le travail quotidien mais s'y ajoutent, ce qui est bien souvent le cas. En d'autres termes, organisation du travail et contrôle de gestion, vus non pas de manière négative mais comme un mode d'apprentissage, vont de pair.

Quatre cas de figure retiennent notre attention :

1. Parce qu'il y a des objectifs multiples et que l'environnement est en changement constant, et donc modifie les priorités politiques et managériales, il existe un paradoxe entre une perspective objective des résultats à atteindre libre des contraintes conjoncturelles (il faut soigner rapidement et correctement les personnes atteintes du cancer en dépit des listes d'attente), et une gestion efficiente des ressources dans un cadre d'imputabilité qui, bien souvent, ne rapporte que des résultats mitigés. En 1999, il a fallu faire soigner à grands frais aux Etats-Unis des centaines de personnes atteintes du cancer et qui attendraient

leur traitement au Québec depuis plus de huit semaines, ce qui dépassait le seuil critique d'attente, quand l'efficacité devient une fin en soi, on fait parfois l'impasse sur la finalité de service public.

2. Une efficacité amoindrie sinon sapée par une certaine logique syndicaliste non axée sur la finalité du travail individuel et collectif mais contrainte, voire aveuglée, par des règles qui peuvent parfois être non intelligentes. Sans dénier les bienfaits de la protection syndicale, si le strict respect de la règle syndicale entre en contradiction avec la finalité du service public, laquelle est reliée au sens du travail individuel et collectif et aux compétences effectives, il y a lieu d'interroger la vision syndicaliste.

3. A Contrario, l'efficacité est parfois remise en question quand le prix payé est surdimensionné par rapport aux résultats réels.

4. L'efficacité peut aussi être remise en doute du fait qu'avec les conventions de services aux citoyens, les ententes de gestion, et les conventions de performance et d'imputabilité comme obligations légales pour chacun des ministères et organismes, on ne tient pas compte de la transversalité croissante des processus d'action publique¹⁵⁴. On recoupe ici les réseaux d'action publique et une nécessaire gouvernance en remplacement des silos hiérarchiques.

....Et son défi : celui de la performance par les résultats, ou sens de la vision¹⁵⁵.

La notion de performance se réduit souvent à l'heure actuelle à une gestion stricte des coûts et à la gestion de la décroissance. Cependant, même si l'on accepte la nécessité de gérer les ressources de manière efficiente (y compris la triste appellation de « ressources humaines » qui réduit les gens à des choses et autorise du coup à les traiter comme telles), force est de constater que le micro-

¹⁵⁴ Mazouz. b. facal.j. et hatimi .j.e (2006) « organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales » gouvernance, vol 2 n°2, janvier.

¹⁵⁵Op.cit, p. 312.

management l'emporte bien souvent et qu'il y a absence de vision chez nos gestionnaires publics.

Avoir le sens de la vision, c'est être capable de comprendre le rôle et le positionnement stratégiques de l'organisation publique maintenant et dans l'avenir, et d'agir dans le présent pour construire l'avenir. Les milliers de gens qui se dévouent à l'heure actuelle ont besoin de comprendre ce qu'ils sont entraînés à construire, de savoir à quoi servent leurs efforts et d'être partie prenante plutôt que simplement traités comme des ressources. Pour cela, il faut d'abord que les gestionnaires le sachent eux-mêmes, sur le plan stratégique, on peut se demander si l'on doit concurrencer sur la base des coûts, donc produire des services à fort volume, ou sur la base du prix (ici par les impôts, donc une redéfinition du panier et de l'étendue des services) et/ou se différencier en définissant des créneaux spécialisés de services publics ? Il n'y a certes pas de stratégie universelle et la prestation des services publics peut désormais être rendue par des organisations publiques, des réseaux d'organisations publiques ou des architectures hybrides, incluant le privé, l'essentiel étant de penser et d'agir stratégiquement.

■ ***Le paradoxe : être « serviteur public » et stratège¹⁵⁶ ...***

Parmi les promesses de transformation de l'« appareil » public, une plus grande articulation stratégique entre les politiciens, les administrateurs et les gestionnaires occupait aussi une place de choix. Dans les ratés constatés on a introduit de nouveaux processus pour des gestionnaires qui n'ont pas nécessairement renouvelé leurs pratiques de gestion¹⁵⁷, ajoutons que les pratiques en matière de gouvernance sont aussi appelés à se réinventer, voire à s'inventer dans certains cas.

Etant donné la crise des finances publiques, plusieurs organisations publiques vivent le paradoxe suivant : comment poursuivre la mission de service public tout en développant et en soutenant un avantage concurrentiel ? Une

¹⁵⁶ Op.cit. p. 360

¹⁵⁷ Mazouz. b. facial.j. et hatimi .j.e (2006) « organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales » gouvernance, vol 2 n°2, janvier.

organisation performante, sur le plan stratégique, sait tirer parti des opportunités de son environnement, pallier les contraintes, les neutraliser, parfois en tirant parti de l'innovant. Elle sait se distinguer des concurrents actuels ou potentiels, elle doit être difficile à imiter et ses services ou produits difficilement substituables.

Pendant longtemps on a cru, et beaucoup y croient encore, que le service public ne pouvait être rendu que par des organisations publiques or, l'introduction du privé dans la sphère publique ne fait plus de doute. En langage stratégique, s'il y a substitut, c'est que celui-ci comble un vide ou répond à un besoin. Si le privé entre dans la sphère publique, c'est que les organisations publiques ne sont pas concurrentielles ou le sont insuffisamment.

Pendant longtemps, et certains le pensent encore, on a cru que les organisations publiques n'avaient pas à être concurrentielles et qu'il était nécessaire d'injecter les fonds requis à la reproduction du système public traditionnel. Cela relève désormais de l'aberration, il n'est plus possible de penser que nos organisations publiques sont à l'abri de la concurrence pour rendre le service public, nos gestionnaires ne sont plus des opérateurs, ils doivent devenir stratèges, ce qui implique la gestion des parties prenantes à l'externe comme à l'interne.

En serviteur public et stratège soulève le paradoxe de l'appartenance qui réside dans le fait d'être un « serviteur public » neutre, professionnellement responsable et imputable de la gestion des fonds publics, tout en devenant entrepreneur et stratège, alors que ces deniers ont toujours été associés au secteur privé et aux préférences personnelles plutôt qu'à l'intérêt public. La difficulté n'est pas théorique, mais empirique, et cela pour deux raisons à savoir la contradiction entre le discours des réformateurs qui mettent de l'avant la gestion par résultats mais qui, en pratique continuent à contrôler bien davantage les moyens que les résultats, et aussi le manque de modèles adaptés dans la formation.

...et son défi : Conjuguer l'action locale et l'action collective, ou le sens de la mission¹⁵⁸

La territorialité de l'action collective conservera un caractère hiérarchique entre un Etat central et des collectivités territoriales, mais doit être complétée, sinon renforcée, par des réseaux agissant sur des problématiques à multiples niveaux et des configurations transversales¹⁵⁹.

Etre stratège signifie devoir travailler en mutualité et en réciprocité, tant avec le niveau politique que de manière transversale avec les autres organisations en filières stratégiques ou de production. Cela signifie aussi avoir une vision des organisations publiques de l'avenir et de ce que cette construction implique stratégiquement dans le présent, cela signifie par conséquent revoir la mission fondamentale, non pas pour la rejeter, mais pour la consolider en liant la raison d'être organisationnelle au réseau collectif d'action publique dans un domaine donné (la santé, l'éducation, l'environnement, etc.).

Il se fait de l'excellent travail dans le secteur public, voire exceptionnel dans certains cas. La réputation est une source de compétitivité au même titre que l'innovation, l'architecture des relations formelles et informelles à l'interne comme à l'externe et les réseaux inter-organisationnels, de même que la gestion stratégique de la chaîne de valeur organisationnelle et sectorielle propices au dégagement d'avantages concurrentiels sur le plan organisationnel comme sur le plan national. Le sens de mission ne se réduit pas à l'effort organisationnel mais devient significatif au plan collectif quand les stratégies organisationnelles contribuent en intelligence et consciemment aux stratégies sectorielles gouvernementales. Cependant, pour cela, faut-il d'abord qu'il y ait une vision et une stratégie au plan gouvernemental.

La culture de la performance renvoie aux capacités multiples, tant stratégiques qu'opérationnelles, sur lesquelles le gestionnaire public doit pouvoir

¹⁵⁸ Op.cit., p. 314.

¹⁵⁹ Mazouz. b. facial.j. et hatimi .j.e (2006) « organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales » gouvernance, vol 2 n°2, janvier.

compter pour développer des champs de compétences spécifiques qui lui permettant d'atteindre plus sûrement le niveau supérieur de performance que suppose une gouvernance gestion publique moderne, axée sur l'atteinte des résultats plutôt que sur le contrôle des moyens et des ressources puisque dans la sphère publique, les liens que les acteurs dominants entretiennent entre eux sont importants, lesdits champs de compétences seront acquis ou consolidés par le gestionnaire public sans réelles habiletés de gestion, celles-ci étant plus directement liées à la poursuite systématique des résultats que lui dictent la mission de son organisation (finalité) et la nature des rapports qu'il entretient avec les élus (décideurs politiques), les hauts fonctionnaires dans les administrations centrales et les autres dirigeants d'organismes publics.

Enfin, on peut prétendre revoir les rôles et les fonctions confiés aux acteurs de la sphère publique, dans leurs mandats de gestion ainsi, les nouveau rôles et fonctions du gestionnaire public, dans l'évolution de la finalité de son organisation, seront tributaires des habiletés politiques, administratives et managériales requises pour honorer les engagements reflétés notamment dans la reddition des comptes, avec une bonne reddition des comptes qu'on peut juger de la qualité des résultats obtenus et de leurs liens avec les objectifs, la mission, la stratégie.

Section II : Vers un nouveau modèle du gestionnaire public: autonomie, et imputabilité.

Au Québec, depuis une quinzaine d'années, les gestionnaires publics sont imputables légalement de leurs décisions administratives¹⁶⁰, d'opérateur de machine bureaucratique, gardien de la règle légale et de la norme pragmatique, ce « serviteur publique » est désormais appelé à devenir un gestionnaire responsable de ses décisions administratives et des résultats liés à la gestion publique.

¹⁶⁰ Loi sur l'administration publique : lrp, chapitre (a-6-01).

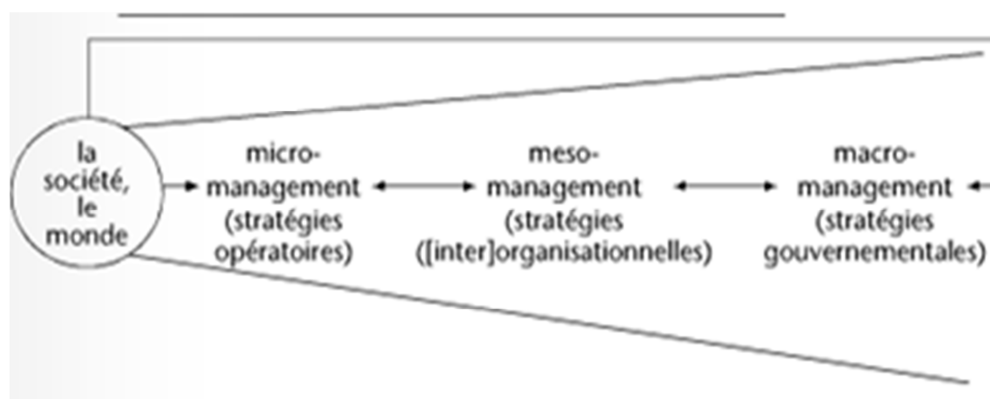
Paragraphe 1. Le devoir d'être stratège¹⁶¹

Y a-t-il un nouvel idéal-type du gestionnaire public ? Son identité repose sur les valeurs et les croyances associées à la perception du rôle qu'il a à jouer, à ses objectifs comme gestionnaire et à ses critères de succès¹⁶².

1. Le gestionnaire public : un changement identitaire

La conception traditionnelle du gestionnaire public vu comme opérateur dénote un manque de connaissance de l'autre sphère d'activité, mais surtout un manque d'imagination¹⁶³ qui peut restreindre la vision de son travail à une perspective micro-managériale, dans le cas du gestionnaire, ou à une perspective macro-managériale, dans le cas du politique, avec les ratés qu'implique un manque de connectivité entre les deux sphères (voir Figure 2.18).

Figure 2.18 : Trois perspectives en management et leurs interactions



Source : Le métier du gestionnaire public, p.118

Les solutions envisagées sont d'ordre managérial, tant pour le politique que pour l'administratif : clarifier les axes stratégiques, la stratégie gouvernementale, les stratégies sectorielles et organisationnelles correspondantes, et les stratégies opératoires en s'assurant de la cohérence entre ces niveaux stratégiques, il importe aussi de développer les compétences

¹⁶¹ Bachir.mazouz : le métier de gestionnaire public à l'aube de la gestion par résultats, p.315.

¹⁶² Horton, s, (2006). "new public management: it's impact on public servant's identity", international journal of public sector management, vol.19, n°6, p.533-542.

¹⁶³ Weick, k.e. (2005). "organizing and failures of imagination", international public management journal, vol. 8, n°3, p.425-438.

stratégiques : penser stratégiquement, avoir de la vision, élaborer des stratégies, s'assurer de la cohérence stratégique, savoir mener la réflexion stratégique, savoir planifier puis mettre en œuvre la stratégie.

Non seulement les gestionnaires mais en particulier les responsables de la gouvernance ont besoin de développer des compétences managériales, notamment en management stratégique, ce travail collectif appelle un leadership du même type pour s'appliquer, le management stratégique a besoin de leaders qui exercent à différents niveaux de pratique selon leur position stratégique les uns par rapport aux autres, leaders qui ont aussi un sens du devoir, de la vision et de la mission qu'ils ont à exercer, la Figure 2.19 illustre les trois éléments identitaires fondateurs du gestionnaire du XXI^{ème} siècle et le, leadership collectif comme mode privilégié de pratique du management stratégique.

Figure 2.19 : Les éléments identitaires fondateurs du gestionnaire du XXI^{ème} siècle



Source : Bachir Mazouz. *Le métier de gestionnaire public*, p. 316.

parlant, le sens du devoir ou gérer la réciprocité politico-administrative, réfère à la capacité du gestionnaire à comprendre la position et le rôle stratégiques de son organisation, de sa direction ou de son service, et à s'assurer d'une contribution connue et comprise dans la réalisation de la stratégie gouvernementale (la santé, l'éducation, l'environnement, etc.) ou organisationnelle, le sens de la vision ou gérer la performance par les résultats,

réfère à la capacité du gestionnaire à construire l'avenir en gérant le présent, le sens de la mission ou conjuguer l'action locale et collective, non plus restreint à l'énoncé de mission organisationnelle, réfère à la conjugaison de la mission organisationnelle et de la mission sectorielle avec les partenaires en réseaux fonctionnels et/ ou métaboliques pour réaliser le service public.

Le stratège du secteur public est différent du stratège du secteur privé, pour agir en stratège dans le secteur public, le gestionnaire n'a d'autres choix que d'agir en leader, pas seulement dans une perspective dyadique mais surtout dans une perspective collective¹⁶⁴, pourquoi ? Parce que construire l'avenir (sens de la vision) du service public et des organisations publiques se fait désormais en complémentarité avec les autres acteurs qui réalisent le service public, cela implique une contribution stratégique concrète et significative de chacun des acteurs qui participent à l'effort stratégique collectif en matière de service public.

2. TOPI : un modèle du leadership individuel et collectif

L'action collective dans le cadre d'une gouvernance éthique appelle, un leadership partagé, complémentaire et asymétrique. En ce sens, la pratique du leadership collectif et stratégique constitue une nouvelle base de confiance entre le politique et l'administratif.

A l'heure actuelle, une vision dyadique et hiérarchique domine dans la littérature en leadership tout comme dans le secteur public, les perspectives transactionnelle et transformationnelle présentent un leader en relation avec ses subordonnés ou ses partisans, dans la première en position statutaire et en relation donnant-donnant, dans la seconde étant davantage un leader naturel capable d'inspirer les autres. Si les deux types de leadership existent, la conception dyadique est une vision tronquée de la réalité puisqu'en pratique il y a d'autres leaders en présence qui interagissent stratégiquement à des niveaux différents et en principe complémentaires dans une situation donnée. Le contexte

¹⁶⁴ Svava.j. (1998) : "complementarily of politics and administration as legitimate alternative to dichotomy model", administration and society, vol 30 n ° 6, pages 676- 706.

actuel de transformation des fonctions publiques où les acteurs du service public se multiplient (agences, partenaires, ministères, organismes communautaires, etc.), et où les notions de résultat, de gestion efficiente et efficace, de qualité des services et d'éthique deviennent le leitmotiv, entraîne la nécessité de mieux comprendre la pratique du leadership au niveau collectif.

Le leadership comme phénomène distinct suscite une controverse : est-ce un processus d'influence d'un individu au sein d'un groupe (perspective dyadique) ou un processus collectif partagé par un réseau d'acteurs (perspective collective)¹⁶⁵. Dans l'un ou l'autre cas on considère que le succès du groupe repose sur le succès de la mission et est donc un phénomène théologique¹⁶⁶.

Pour notre part, nous considérons que le leadership est un processus collectif¹⁶⁷ qui implique à la fois une dimension individuelle et une dimension réticulaire, la dimension individuelle comporte tout autant une capacité opératoire « How things get done and right »¹⁶⁸, que d'autres appellent « leadership transactionnel », qu'une dimension interpersonnelle que d'autres appellent « leadership transformationnel »¹⁶⁹ et « what things mean to people ».

Tout comme pour Yukl (1989)¹⁷⁰, les termes « gestionnaires » et « leaders » sont interchangeables plutôt que différenciés, toutefois, nous avançons qu'il y a des stades de développement du leader et que le leadership de type transactionnel est une pratique opératoire d'un stade élémentaire, alors que le leadership transformationnel est une pratique sociale d'un stade plus complexe.

¹⁶⁵Alban-metcalf, j. et alamo-metcalf, b. (2007) "development of private sector version of the (engaging) transformational leadership questionnaire", leadership & organization development journal, vol.28, n°2, p.104-121.

¹⁶⁶Yuki, g.a. (1989), managerial leadership: a review of theory and research, journal of management, vol. 15, n°2, p.251-289.

¹⁶⁷Charan, r. (2006). «the collective leadership of boards », leader to leader, vol, 46, p.38-40.

¹⁶⁸Zaleznick, a. (1977). "managers and leaders: are they different," harvard business review, vol.55 n°5, p.67-78.

¹⁶⁹Bass, b.m, avolio, b.j., jung, d.i., et berson, y. (2003). "predicting unit performance by assessing transformational and transactional leadership", journal of applied psychology, vol.88, n°2, p.207-218.

¹⁷⁰Yuki, g.a. (1989), managerial leadership: a review of theory and research, journal of management, vol. 15, n°2, p.251-289.

Ces stades de pratique individuelle correspondent au talent du leader et pas à sa position formelle de pouvoir, toutefois, la dimension réticulaire prévoit que dans une situation donnée, plusieurs leaders exerçant différents stades de leadership sont appelés à intervenir en fonction de leur position de pouvoir, formel pour un leadership efficace, c'est-à-dire pour que la situation soit gérée avec succès ou que la problématique soit résolue avec succès. En d'autres termes, la position formelle devrait correspondre à un stade de pratique du leadership mais, en pratique, la correspondance entre les deux n'est pas automatique, le leadership réticulaire est distribué¹⁷¹ et comprend l'exercice complémentaire des leaderships de type transactionnel et transformationnel¹⁷².

Le leadership défini ici s'applique en particulier au secteur public où les leaders ont un contrôle limité et où les leaders coexistent d'un certain niveau de leadership parce qu'il est lié à un pouvoir au sein de la structure, le statut devant vraisemblablement refléter un type afférent de leadership, les niveaux présentés ici sont d'abord liés à l'attitude et au comportement des individus.

Tableau 2.7 : Le développement individuel du leadership dans la gestion publique et les niveaux complémentaires de pratique de leadership collectif

	Niveaux de pratique	Enjeux	Sujet (finalité)	Objet (moyen)
Transactionnel	0. impérial	personnel	but et programme personnels	perceptions, besoins immédiats, sentiments
	1. technique	normatif	tâche, structures, transaction économique	but et programme normatifs
	3. organisationnel	économique	mutualité, réciprocité des rôles	tâche, structures, transaction économique
Transformationnel	3. politique	stratégique	mission de service public, institutions publiques	mutualité, réciprocité des rôles
	4. institutionnel	idéologique	vision de la société, de la société dans le monde	mission de service public, institutions publiques

Source : Le métier du Gestionnaire Public. P319

¹⁷¹ Gronn, p (2002). «distributed leadership as a unit of analysis », the leadership quarterly, vol, 13, p.423-451.

¹⁷² Bass, b.m, avolio, b.j., jung, d.i., et berson,y. (2003). "predicting unit performance by assessing transformational and transactional leadership", journal of applied psychology, vol.88, n°2, p.207-218.

■ **La dimension individuelle du modèle**

La colonne « sujet » indique par quoi le sujet (le leader) se définit, la colonne « objet » indique l'interface relationnelle avec les autres, utilisé par le sujet pour remporter l'enjeu. Au fur et à mesure que son leadership évolue, l'individu transcende ce qui le définissait pour en faire un objet transitionnel ou moyen d'interaction.

Au stade 0, le sujet se définit par ses buts et son programme personnel, et il négocie avec les autres en utilisant leurs perceptions, les besoins immédiats en présence et leurs sentiments pour parvenir à ses fins personnelles. En fait, ce stade correspond à une absence de leadership, mais il peut en prendre les apparences selon le discours de l'individu ou selon son statut si l'on assimile le leadership à ce dernier dans un rapport d'autorité.

Au stade 1, il peut différencier ses intérêts de ceux des autres, et il se définit par la tâche qu'il a accomplie ainsi que son rôle au sein des structures et ses activités professionnelles, et il utilise ses buts et programmes professionnels cette fois pour remporter des enjeux normatifs, c'est la règle qui conditionne son action selon le discours de l'individu ou selon son action plutôt que ses buts et programmes personnels comme dans le cas précédent.

Au stade 2, il se définit par rapport à son rôle au sein d'un réseau d'acteurs organisés (mutualité, réciprocité des rôles) et il utilise les systèmes sociotechniques (tâche, structures, activités professionnelles) pour agir et remporter des enjeux économiques, le sens du mot « organisation » dépasse ici la notion juridique du terme, pour comprendre par exemple les réseaux fonctionnels inter-organisationnels d'acteurs.

Les stades de pratique 0, 1, et 2 sont de type transactionnel. Au stade 3, le leader exerce un niveau politique de pratique du leadership, le mot « politique » étant relatif au pouvoir d'agir ou d'influencer la société organisée, il se définit par la mission de service public à accomplir et par des institutions publiques et il interagit par le réseau d'acteurs impliqués au regard des enjeux stratégiques. Tout

comme le leader de stade 4, il est capable d'agir en fonction d'un intérêt supérieur commun et exerce un leadership de type transformationnel.

Au stade 4, le leader se définit en fonction de sa vision de la société ou de sa société dans le monde, et il interagit par les institutions publiques ou la mission de service public.

Dans la théorie développementale et constructive de la personnalité, les individus évoluent selon la manière dont ils construisent ou organisent leur expérience à propos d'eux-mêmes et de leur environnement social et interpersonnel. Selon Kegan et Lahey, les leaders qui ont atteint des niveaux supérieurs de développement utilisent aussi les niveaux précédents pour construire la réalité.

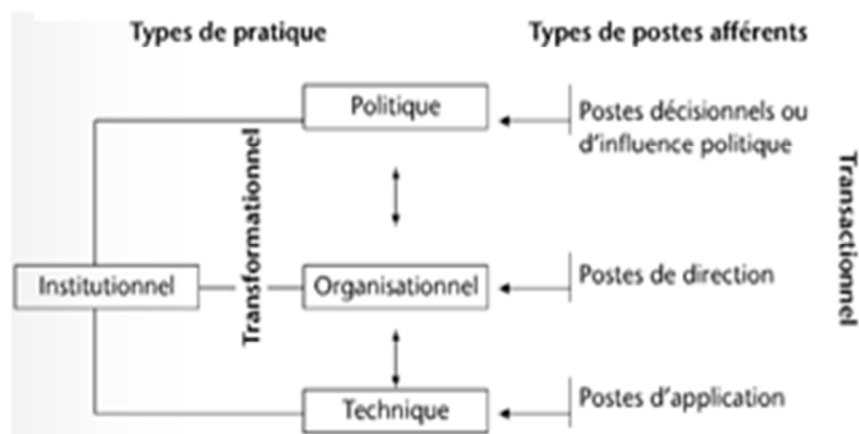
■ ***La dimension réticulaire du modèle et les défis du gestionnaire public.***

Si l'on peut utiliser le modèle de Kuhnert et Lewis (1987) pour comprendre l'évolution de la pratique d'un leader, ce qui nous intéresse ici, c'est davantage son utilisation au niveau collectif.

En d'autres termes, dans une situation stratégique donnée, plusieurs leaders ayant des stades pratiques différents interviennent, ou devraient le faire, de manière complémentaire pour établir la stratégie et la réaliser.

La figure 2.20 illustre les types de pratique politique, organisationnelle et technique raisemblablement associés à des types de postes inter-reliés sur le plan transactionnel, alors que le niveau institutionnel de la pratique du leadership peut s'exercer à différents niveaux si l'on pense à la mission de service public. Les niveaux organisationnel et politique surtout ayant davantage d'influence.

Figure 2.20 : La pratique collective du Leadership



Source : Le métier du Gestionnaire Public. P321.

Dans ce contexte collectif de la pratique du leadership, la gestion de la réciprocité politico-administrative passe par les niveaux politique, organisationnel et technique du leadership auxquels on peut associer certains types de postes, la relation est de type transactionnel et le sens du devoir et des valeurs qui est associé à la gestion de la réciprocité politico-administrative concerne la stratégie et sa mise en œuvre. Certes, le contexte hiérarchique est propre à ce type de relations, par exemple entre le gouvernement, un ministère, les organisations afférentes à ce dernier et les unités à l'intérieur de ces organisations. Toutefois, dans un contexte sectoriel ou intersectoriel où la concertation est de mise, la même Dynamique est à l'œuvre puisque les niveaux de pratique du leadership sont nécessaires à l'élaboration et à la réalisation de la stratégie sectorielle ou intersectorielle.

Le rapport transformationnel relève, d'une part, du sens de la mission qui, à chaque niveau de pratique, organisationnel ou technique, rend apte à conjuguer l'action locale et collective. Il relève d'autre part du sens de la vision qui rend apte à gérer la performance par les résultats.

Paragraphe 2 : Nouveaux rôles du gestionnaire public

Les gestionnaires publics, qui sont contraints de maîtriser le coût relatif de la prestation des services tout en rehaussant leur standard de qualité malgré les limites des ressources disponibles et dans le respect des règles et des normes administratives en vigueur, seront certainement forts différents de ceux qui avaient à bâtir des bureaucraties wébériennes.

Dans une perspective de GPR, s'ils visent à améliorer les services rendus aux citoyens, les gestionnaires publics doivent moins voir dans ces contraintes des limites à leur imagination que des conditions à leur pouvoir de disposer des capacités administratives de l'Etat. En somme, il s'agit là d'une forme de contrôle institutionnel de l'appareil public, plus que défense opérationnelle d'agir au mieux des situations dans la prestation des services.

D'ailleurs, il n'y aurait pas lieu de discuter d'imputabilité à l'endroit des gestionnaires publics, si tout ce qu'ils faisaient pouvait être réalisé à leur discrétion entière tant en nombre qu'en valeur de services rendus aux populations bénéficiaires. L'Etat, et c'est là l'objectif de la réforme de son mode de gouvernance, tend vers une optimalisation de ses ressources disponibles, de cette obligation lui vient celle de rendre imputables les équipes managériales, le gouvernement affecte des fonds et des ressources humaines à ses différentes fonctions, d'où la potentialité qu'il a de servir des clientèles publiques, mais il ne peut gérer, selon les besoins exprimés, l'utilisation des fonds consentis dans le service.

En somme, il contrôle un budget au départ, et attribue des enveloppes à chacun de ses ministères, organisations et projets, mais il ne gère pas les tâches lors de la prestation des services, bien qu'il contrôle les coûts lors de l'évaluation de leur performance. Le processus de sa gestion financière se trouve compliqué du fait du nombre élevé de recoupements que suppose une offre de services variés à de mêmes clientèles (citoyens), mais à titres divers (bénéficiaires) et par

des canaux différents (ministères, organismes, projets) avant, pendant comme après le service rendu.

De cette quasi-redistribution des rôles entre élus, administrateurs centraux et gestionnaires d'organisme émerge une dualité relationnelle somme toute profitable à l'ensemble du système.

1. La dualité des relations entre élus : hauts fonctionnaires et gestionnaires publics

Il n'aura pas fallu attendre la nouvelle gestion publique pour constater qu'une dualité relationnelle existait entre les élus politiques, les administrateurs, et les gestionnaires des organismes publics, elle vient du départage des rôles dans l'appareil de l'Etat, d'une part les détenteurs du pouvoir de décision, des élus, d'autre part, les détenteurs des pouvoirs d'exécution des services publics, ce qui est moins évident dans cette répartition des rôles, c'est l'émergence du gestionnaire public qui doit concilier la conception et la mise en œuvre des services aux citoyens. D'un côté, les élus (gouvernement) répondent à une demande politique d'ajustement, sans égard aux coûts des services lors de leurs engagements électoraux, d'un autre côté, les administrateurs tentent de tenir les promesses des élus aux électeurs en ajustant les voies et moyens qui assureront la capacité requise de service de leurs organisations respectives.

Finalement, ce sont les gestionnaires publics qui doivent satisfaire la demande effective telle qu'elle se présente et d'où qu'elle vienne, et ce à compter d'engagements politiques souvent changeants et rarement ajustés à leur contexte organisationnel.

Un processus dont les maillons se succèdent mal dans la logique de responsabilisation élargie, se conjuguent peu ou prou dans une perspective de coûts contenus et se renforcent rarement dans une attente de résultats supérieurs dans l'organisation publique. L'esprit non plus que la lettre de la réforme ne sont ici en cause, ce qui l'est, c'est l'application qu'on pressent faire, pour que le

renouvellement de la gouvernance publique soit fondé sur de véritables interactions générées et nourries par la GAR.

Les intentions ne suffiront pas à se redresser une situation où, à l'évidence, l'inconsistance prévaut dans la gestion globale de l'appareil public, des formules plus ajustées d'interactions fonctionnelles s'imposent, qui n'auront pas l'effet de priver les élus de leur rôle politique, or le détachement de la politique de l'appareil public devrait être aussi pressant aujourd'hui qu'à l'époque des lumières où l'on a senti le besoin de séparer les fameux trois pouvoirs (exécutif, législatif, et judiciaire). L'exécutif, partout dans les pays développés, a fini par occuper un espace tel qu'il a mis en échec à plus d'un égard le législatif (Davos, ALENA, etc.), et le gonflement des recettes, depuis cinquante ans, l'aura amené à user de l'appareil public comme d'un objet de construction électorale (fiduciers émergeant au budget, dépenses discrétionnaires des ministériels, le tout échappant au contrôle immédiat du vérificateur général).

Durant ce temps, la demande de services des plus élémentaires comme la santé, l'éducation et la sécurité publique continue de croître à un rythme exceptionnel, même si les revenus, eux, diminuent à vue d'œil, les élus attendent des performances des administrateurs, et des miracles des gestionnaires publics, le gouvernement enjoint l'appareil public, de se constituer imputable, sans prétexte que désormais la transparence sera de rigueur dans les services de l'Etat, et par la transparence, les élus ont compris que seule la gestion publique était couverte, ce qui excluait les engagements politiques qu'ils faisaient, Bien sûr, les élections sanctionnent les élus aux quatre ans, mais entretemps, les redditions de comptes des administrateurs et des fonctionnaires se font annuellement, pour ne pas dire quotidiennement, de ces questionnements devrait naître une nouvelle configuration de la gestion publique, dont le gestionnaire devrait être le maillon fort.

Figure 2.21 : La dualité des relations entre élus, hauts fonctionnaires de l'Etat et gestionnaires publics.



Source : réadaptation de maltais et mazouz (2004, p 83).

La continuité de l'Etat ne doit pas venir d'un resserrement des liens entre les élus et les hauts fonctionnaires dans les ministères, mais par une meilleure compréhension du partage des rôles, ce qui veut dire que les élus cesseront de gérer en coulisse les services, s'engagent dans des voies (projets) plus conséquentes par rapport à l'atteinte d'une meilleure performance de l'appareil d'Etat.

Les réorganisations des structures moins fréquentes, parce qu'elles engendrent plus de coûts que des bénéfices, et les choix de services suivront une ligne plus probante d'amélioration des conditions sociales et économiques de la communauté d'implantation, les négociations entre les administrateurs et les gestionnaires ne seront pas limitées aux échelles de rémunération ou aux autres contenus normatifs des conventions collectives.

L'efficacité dans la gestion des affaires de l'appareil public prendra un sens nouveau, la mesure de la gouvernance nouvelle se fera par une appréciation de la performance qui évaluera tant le résultat que les objectifs de départ, le

calcul des économies d'échelles réalisées sur mandats ne sera plus au cœur de l'effort d'amélioration du rendement dans le service public, quant à la légitimité et la pérennité du système public, étrangement, elles ne viendront pas des relations élus/administrateurs, personnes à verser au même corps de préoccupation politique que l'Etat, mais des rapports élus/gestionnaires, à associer au corps d'exécution administratif qu'est l'appareil public, Chaque tandem pourra d'autant mieux compléter l'autre que les deux sauront où commence et où s'arrête le champ d'intervention de sa contrepartie. L'Etat demeure un organe politique, nous n'en disconvenons pas, mais la gouvernance publique, celle qui répond de l'usage des fonds publics, donc de l'offre qui est assurée par l'Administration publique, doit demeurer économique, sociale et culturelle.

L'efficacité, issue de la conciliation des dualités entre les différents intervenants de l'appareil d'Etat, viendra d'un choix de services plus conséquent, c'est-à-dire d'une stratégie de positionnement des services de l'Administration publique dont ne sont pas complètement coupés des gestionnaires publics.

L'efficience, elle, viendra de la qualité de la gestion au quotidien de l'appareil de services publics qu'est l'Administration Publique. De cette synergie politico-administratif, dépend l'appareil public, il faut déduire de cette hypothèse qu'une logique de consilience des actions qui se situent au sommet du système de relations que forme l'appareil public, peut seule dégager la gouvernance qui assurera la bonne continuité de l'Etat, logique qui est à la fois économique, sociale et culturelle, puisqu'elle doit émaner des interfaces réussies entre les cibles de résultats et les engagements des gestionnaires, les modes de gestion et les mécanismes de contrôle des administrateurs, et les choix de services comme les relations avec la communauté d'implantation.

Le réseau complexe de relations, que décantent des rôles différenciés, doit se prolonger par une volonté de respecter les attributions des uns et des autres, le tout dans une perspective de performance non seulement économique mais

également sociale et culturelle d'organisation publique et de société, et la performance n'a de sens vrai que lorsqu'elle se vérifie dans toutes les dimensions de l'action publique, peu importe qui la recherche, qui l'évalue, qui la réclame.

La bonne gestion publique ne doit pas demeurer une fausse pierre de rhétorique politique ou administrative, mais s'avérer un écrin pour les réalisations de l'appareil public dans sa totalité certes, mais grâce aux rôles et aux fonctions qui s'exercent chacun de ses agents.

2. De nouveaux rôles au gestionnaire public dans la finalité de l'Etat

Malgré les nouvelles empruntées ici et là pour réformer la gouvernance publique, dont les cas d'instrumentation observés dans maints pays de l'OCDE¹⁷³, l'attitude du « laissons les gestionnaires gérer » n'est pas très largement répandue, la tendance veut que « les gestionnaires doivent gérer » dans le cadre d'orientations et de politiques publiques.

L'imputabilité, qui implique la responsabilité des actes, demeure une formule creuse sur le plan stratégique des choix de services, alors qu'elle est explicite sur le plan des structures d'exécution de la tâche, la reddition de comptes, comme mode de confirmation de la performance, à l'aspect d'une prévention politique contre l'excès dans la dépense publique engagée bien plus que d'une simulation à l'amélioration des conditions des services dans la communauté d'implantation, on calcule encore et toujours en outputs, sans compter les outcomes qui doivent découler des services publics rendus pour que le bien public soit collectif, ce qui donne à penser que, dans la sphère publique, la réforme aura rendu imputables des structures d'offre de services, mais laissé intactes des personnes de qui dépendaient moins l'administration que le choix des services (les élus).

La gestion de la performance, comprise ainsi, n'enlève rien à la responsabilité des actes posés par les gestionnaires, mais limite sérieusement leur

¹⁷³ Mazouz, b, et lelec, j, (2008). (la gestion intégrée par résultats, comment concevoir et gérer la performance dans l'administration publique, Québec, presses de l'université du Québec, 478 p.

volonté d'innover dans le service public. Or, s'il est une attente que la bonne gestion a suscitée partout, c'est bien d'une efficacité doublée, d'une efficience publique accrue dans le service aux populations, responsabiliser n'est donc pas tout : il faut aussi qualifier la performance, en termes plus clairs, il faut ajouter de la valeur au service public rendu, en assurant non seulement un meilleur contrôle de l'acte (dépenses courantes), mais un rendement supérieur de la prestation (investissement dans l'apport capital à la société).

L'Etat postindustriel, et partant l'Administration post bureaucratique qu'il suppose¹⁷⁴ doit mieux prendre conscience de la réalité nouvelle de la société civile, sans doute associé à la circulation des idées que permet la mondialisation de l'activité humaine, les économies nationales sont en mutation, et à travers les communautés nationales sont en voie de transformation profonde, plusieurs pays qualifiés d'émergents hier encore, sont au nombre des économies affichant le taux de croissance le plus remarquable qui soit aujourd'hui. La libéralisation des marchés, la conglomération des entreprises et la rationalisation de leurs modes de production, mais aussi l'élévation des niveaux de savoir des populations et l'instantanéité des communications, sont au nombre des facteurs qui expliquent que les sociétés, et l'Etat qu'elles comprennent, bougent.

Les gestionnaires de l'Etat ne peuvent pas vivre reclus : Ils doivent prendre conscience de cette nouvelle dynamique de civilisation et composer avec elle, d'ailleurs, c'est elle qui, au demeurant, est la cause de la remise en question des modes de gouvernance publique partout dans le monde.

L'Etat, en ce début du XXI^{ème} siècle, n'est plus une adjonction sociale au système économique, mais un acteur de première impulsion dans la recherche harmonieuse de la croissance de la richesse et du bien-être général. L'Etat, et partant sa gouvernance, aura à encourager, dans son milieu, les transformations que requièrent ces revirements de la situation économique-sociale.

¹⁷⁴ Mazouz , b, et tremplay, b, (2006) « toward » post bureaucratic model of governance : how the institutional commitment is challenging Quebec's administration", public administration review

L'administration publique aura à se transformer non seulement dans sa structure mais aussi dans sa stratégie. Autrement dit, il faut que l'Etat puisse répondre autrement aux attentes qui lui viennent de sa communauté d'implantation, ses décideurs politiques et ses agents administratifs doivent se rendre à l'évidence : les anciennes façons de penser et de faire sont inappropriés au contexte d'une société actualisée, les dirigeants des organismes publics devront devenir des innovateurs et de fins stratèges, et non plus de simples propagateurs d'idées ou exécutants de services publics¹⁷⁵, les dirigeants dans l'Administration publique, qui, traditionnellement, ont limité leur capacité nouvelle d'agir sur l'ordre des besoins réels à satisfaire dans leur communauté avant de prétendre répondre efficacement à la demande publique effective, ce qui explique que les habiletés qu'il nous faudrait retrouver chez les gestionnaires devraient également être celles des élus, dirigeants et des administrateurs publics.

L'Etat n'est pas à dépecer en tranches de gestion, voire à évaluer par segment de performance, mais à regrouper dans ses capacités de réponse à la demande de services publics, l'efficacité et l'efficience du système public, compris comme régime de gestion globale, en dépendent, voyons comment peut se décomposer, pour une meilleure gestion, dans l'appareil public qu'est l'Administration publique.

Nous disons la capacité à livrer de l'Administration publique, comprise comme un système global de fonctions, de potentialités et de missions socio-économiques, parce qu'il s'agit, dans la foulée d'une gouvernance légitimée par les résultats, d'optimiser les ressources mises à contribution par la communauté pour répondre aux besoins de bien-être collectif accru.

Dans notre réflexion¹⁷⁶, la capacité de gestion est définie par rapport aux facteurs managérial et organisationnel, cette capacité augmente en fonction du questionnement permanent sur les stratégies de positionnement de l'offre et les

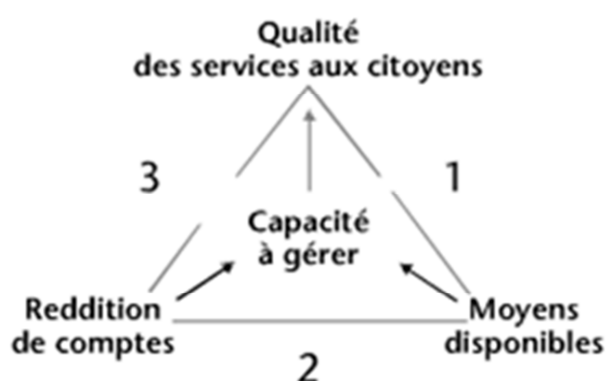
¹⁷⁵ Maltais, d. et mazouz, b. (2004). «a nouvelle gouvernance, nouvelles compétences», revue internationale de gestion, vol, 29, n° 3, septembre, p.82-92.

¹⁷⁶ Mazouz, b, et lelec, j, (2008). (la gestion intégrée par résultats, comment concevoir et gérer la performance dans l'administration publique, Québec, presses de l'université du Québec, p.167.

structures de réponse à la demande effective que s'impose l'organisation publique, ce sont là deux avenues du facteur adaptatif de notre modèle.

Nous ne tenterons pas de définir cette demande et nous ne définirons pas non plus ces stratégies et ces structures, parce que toutes les organisations que comprend l'Administration publique sont distinctes par la mission qu'elles doivent accomplir, ce sur quoi il y a lieu d'appuyer, ce sont les liens permises qui existent, dans le système que constitue l'appareil de services, entre les voies et moyens de réponse à la demande, la responsabilisation des acteurs à leur égard et la qualité à démontrer pour affirmer que la performance dans la gouvernance a été améliorée.

Figure 2. 22 : Les axes définissant la capacité à gérer dans l'organisation publique



Source : réadaptation de Maltais et Mazouz (2004, p 85).

Trois pressions vont s'exercer qui pèseront parallèlement sur ceux qui hériteront de la charge de gestion des affaires de l'Etat, pour compléter la lecture globale de la performance dans le système d'offre publique, la capacité à gérer sera appréciée à partir des réponses fournies par l'organisation face aux exigences qui émanent à la fois des élus (niveau stratégique), des administrateurs

(niveau du contrôle) et des gestionnaires eux-mêmes (niveaux des structures organisationnelles).

Les élus, qui sont à la jonction du choix publique et de la prestation administrative des services publics, vont exercer leur pression sur l'axe qualité des services-reddition (axe 3), en ce qu'ils vont attendre, voire exiger, des services de qualité a raison des redditions de comptes antérieurement fournies par l'organisation visée.

L'axe reddition-moyens (axe 2) sera celui des exigences formulées avant de consentir les crédits budgétaires requis par l'organisation.

Enfin, on retrouvera sur l'axe moyens-qualité des services (axe 1) les pressions qui résultent des attentes au chapitre de l'efficience et de l'efficacité attendues par l'organisation, quant aux administrateurs, ils s'inquiéteront des moyens-qualité des services (axe 1), avant d'affecter les ressources nécessaires à la prestation des services attendus, pour en venir à la qualité-reddition (axe 3) au stade de l'exécution des projets-résultats, ils termineront par la reddition-moyens (axe 2), pour mieux assurer leurs arrières lors de la prochaine ronde d'attribution des crédits budgétaires à l'organisation qu'ils dirigent.

Finalement, les gestionnaires, dans les différentes organisations vont d'abord fonder leur quête de moyens sur l'axe reddition-moyens (axe 2), où leur crédibilité sera d'autant plus confirmée qu'ils auront rempli leurs engagements dans le passé (axe 1), cela leur permettra de justifier leur demande de fonds additionnels, puisqu'une amélioration continue de la tâche se profilera dans leur demande de crédits nouveaux, pour aboutir à l'axe qualité-reddition (axe 3) ils pourront disposer de leur capacité à s'acquitter de leurs engagements en matière d'ajout de valeur aux services rendus.

Somme toute, ce que cette triple logique d'action nous dit, c'est que, à compter de mêmes étalons de mesure, mais à partir de temps différents dans la démarche, on peut en venir à confirmer ses propres attentes de rendement à la tâche, sans que cela ait en rien dénaturé la fonction que l'on occupe (élus,

administrateurs, gestionnaires), mieux, cela établit sans coup férir, que l'on peut être différent dans sa demande générale, sans pour cela devoir recourir à des cadres de gestion autres que ceux que le système suppose, et c'est dans cette perspective que nous disons que la gouvernance publique n'est pas différente de la gouvernance privée, bien que la vérification ne se fasse pas en vertu des mêmes objectifs, même si elle utilise les mêmes techniques.

Après tout, les théories de l'organisation ne sont pas applicables au seul secteur privé, parce que les organismes de l'économie publique ne sont pas comparables à ceux de l'économie de concurrence, si les techniques devaient décider de la nature des organisations, nous n'aurions pas fini d'élaborer des théories nouvelles, parce que toutes les organisations, publiques et privées, sont par finalité différentes.

Nous tenons à apporter un éclaircissement terminologique, avant d'en venir au but ultime du service public : la qualité améliorée, nous entendons par capacité une potentialité technique de réaliser une tâche, cette capacité s'appuie sur des savoirs acquis par les personnes, les capacités peuvent dans cette perspective être transmis, et donc évaluées avant que les mandats de tâches soient dévolus.

D'ordinaire, du moins dans le cas des hauts fonctionnaires dans les administrations centrales et des gestionnaires d'organismes, ces capacités sont susceptibles d'être évaluées lors du recrutement du personnel, quant aux élus, ces capacités sont évaluées par l'électorat durant les élections. En ce qui concerne les habiletés, elles sont des prédispositions à la tâche, elles concernent les comportements des personnes, et sont donc d'ordre psychologique plus que technique, les habiletés sont sollicités par la tâche, on ne peut véritablement en évaluer l'impact sur le rendement à la tâche sans avoir pu juger des comportements, avant, pendant ou après l'exécution des mandats remplis.

Par ailleurs, on peut affirmer que l'autonomie détermine le niveau de responsabilité, qui, à son tour, est reflété dans la reddition de comptes. En bref,

un gestionnaire a besoin d'autonomie pour bien faire son travail, l'autonomie entraîne des responsabilités : une personne responsable est en mesure de rendre des comptes, surtout si elle a utilisé des ressources publiques (en particulier des fonds publics). C'est avec une bonne reddition de comptes que l'on peut juger de la qualité des résultats obtenus et de leurs liens avec les objectifs, la mission, la stratégie.

Appliquer ce raisonnement au gestionnaire publique amène à dire que sa responsabilité est directement liée à l'autonomie dont-il dispose, et que sa reddition de comptes doit porter sur les résultats associés à l'exercice de cette autonomie : c'est uniquement après avoir regardé les résultats que l'on peut réfléchir de façon éclairée à son imputabilité. Ce raisonnement conduit à voir le nouveau gestionnaire public davantage comme celui qui excelle à utiliser des ressources, à atteindre des résultats et à rendre compte des résultats obtenus au regard d'objectifs clairs au départ. C'est en ce sens qu'il exerce son leadership et ses talents de stratège et de planification.

Paragraphe 3 : La dimension éthique du principe de reddition des comptes

Dans le contexte actuel d'austérité budgétaire qui affecte la plupart des pays, on constate une indéniable pression mise par les gouvernements sur celles et ceux qui ont la charge de la conduite de la politique des finances publiques par l'institutionnalisation de la reddition des comptes publics. Ce dispositif est à la fois pensé comme objectif démocratique et comme instrument pour réduire les dépenses publiques, il est alimenté par les discours de l'idéologie néolibérale et du New Public Management et inscrit dans une chaîne des textes financiers à différents niveaux de pouvoir, sa capacité à garantir et améliorer la qualité démocratique des finances publiques est fortement valorisée, cette justification démocratique apparaît d'autant plus pertinente que les politiques publiques sont financées principalement par les prélèvements obligatoires.

Le travail politique pour l'obtention du consentement à ces prélèvements et la nécessité de légitimer les choix gouvernementaux d'allocation des ressources financières auraient pour contrepartie la reconnaissance d'un droit fondamental des citoyens à une offre publique d'information financière accessible, visible et lisible pour renforcer la démocratie et la confiance du public dans les décisions des autorités publiques grâce à la traçabilité, la certification et la transparence des comptes publics.

Cette exigence de reddition des comptes publics véhicule l'idée d'une représentation chiffrée plus rigoureuse des finances publiques, les acteurs publics doivent, de ce point de vue, remplir des tableaux de chiffres, indicateur par indicateur pour rendre compte de leur activité et notamment de l'usage qu'ils en font des ressources financières publiques. La LOLF, en France, impose cette pratique à toutes les administrations publiques, en apparence, la discussion, l'explication, la justification, restent de mise : rendre des comptes ne signifie pas simplement remettre un tableau de chiffres, mais s'expliquer en pratique, la focalisation sur les chiffres est le tropisme naturel, s'expliquer sur et à partir des comptes prend du temps, d'explication, d'écoute et de discussion à la fois avec ceux qui rendent des comptes et par ceux qui étudient des comptes ainsi rendus. Or, c'est ce temps qui manque et coûte le plus et surtout il donne souvent lieu à des décalages entre la production, reddition administrative et examen/imputation politique des chiffres.

Par ailleurs, la légitimité démocratique, si légitimité démocratique il y a, suppose l'objectivité: les chiffres peuvent-être normativement objectifs, mais dans un système politique pluraliste les explications et les régimes de justification sont souvent subjectives et sujettes à caution. Elles font souvent l'objet de controverses dans les luttes politiques, d'autre part, dès qu'un indicateur chiffré sert à évaluer une politique financière, il perd son rôle de producteur d'information objective. En effet, les acteurs qui sont jugés sur les indicateurs

chiffrés s'arrangent, d'une façon ou d'une autre, pour que ces indicateurs prennent des valeurs qui leur soient favorables.

L'obligation de reddition des comptes condense dans ses principes et manifeste dans ses dispositifs concrets auxquels elle donne lieu, cette tension entre chiffres et explication, elle est donc beaucoup plus complexe qu'il n'y apparaît et elle n'est pas sans poser des questions et soulever des problèmes pour le chercheur qui va rendre des comptes à qui, sur quoi, de quelle manière, selon quels critères et avec quels effets sur la manière de gouverner les finances publiques?

1. L'obligation de rendre compte du rendement: les résultats et les moyens

Une telle reddition de comptes permet de comparer les résultats obtenus aux objectifs fixés et de juger adéquatement des résultats et des échecs, elle invite à une transparence sur ce que le citoyen attendait : les résultats correspondaient-ils aux objectifs fixés ? Une transparence sur les résultats déplace l'évaluation : on compare les résultats obtenus avec les ressources, c'est un jugement de l'écart entre les résultats obtenus et ceux attendus que l'on évaluera les gestionnaires et leur utilisation des ressources.

Comment réagir devant le fait que les ministres et les gestionnaires responsables d'un programme ne maîtrisent pas entièrement les conséquences recherchées? Les membres du secteur public peuvent être réticents à accepter la responsabilité de conséquences dont ils n'ont qu'une maîtrise limitée, les gestionnaires trouvent beaucoup plus acceptable d'avoir à rendre compte d'intrants, d'activités et d'extrants, rendre compte des résultats obtenus amène à se demander, à notre avis, si l'on a fait tout ce qui était raisonnable, avec les pouvoirs et les ressources dont on disposait, pour influencer sur l'atteinte des résultats escomptés.

Rendre compte des résultats de cette manière, c'est montrer de façon raisonnable qu'on a fait un apport marquant, que les mesures prises et les efforts déployés ont contribué aux conséquences souhaitées, c'est aussi rendre compte des conséquences sur lesquelles on peut exercer une influence ainsi que des extrants produits ou assurés. Dans cette perspective, la responsabilité de prendre des mesures judicieuses et appropriées demeure un élément essentiel de la reddition de comptes, cela veut dire montrer que les risques étaient raisonnables au moment où ils ont été pris, cela veut également dire prouver que les activités ont été réalisées en tenant dûment compte de l'équité, de la bienséance et de la bonne intendance¹⁷⁷ : Tant les ministres que les fonctionnaires doivent accepter, sur le plan personnel, les conséquences de leurs actes lorsqu'un problème survient du fait qu'ils ont pris des mesures inappropriées ou omis de prendre les mesures qui s'imposaient.

■ L'établissement des résultats attendus

Nous avons mentionné que, si le cadre redditionnel n'indique pas clairement le niveau de rendement attendu, il est impossible de rendre vraiment compte du rendement.

De plus, dans un secteur public axé sur les résultats, il est tout aussi important de s'entendre sur la façon dont les extrants produits doivent donner les résultats attendus. Dans bien des cas, il peut être encore plus difficile de s'entendre au départ sur des attentes claires et concrètes, et d'établir des liens entre ces attentes et les activités du programme, que d'en mesurer ensuite les résultats.

Cette difficulté tient à diverses raisons, par exemple, on ne sait pas toujours très bien comment les interventions dans le cadre d'un programme arrivent à produire des résultats positifs et les conséquences réelles peuvent dépendre de facteurs qui échappent au contrôle du gestionnaire du programme. Cependant, en

¹⁷⁷ Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique dans son rapport de 1996, *de solides assises*

y mettant des efforts, en discutant ensemble et en misant sur leur expérience, les parties peuvent vaincre cette difficulté et parvenir à formuler des attentes plus claires et plus concrètes. Un défi plus difficile à relever peut être de ne plus se contenter d'énoncer les attentes en termes généraux et vagues, des attentes claires et concrètes, telles des cibles, indiquent clairement les résultats à obtenir pour répondre aux attentes, et permettent aux autres parties de les évaluer, les attentes vagues peuvent plus facilement être corroborées, mais elles rendent plus difficile la véritable reddition de comptes.

Tous les ministres, les organismes centraux ont un rôle à jouer pour ce qui est d'exiger des prestataires de programmes qu'ils établissent des attentes claires et concrètes, d'effectuer un examen critique de ces attentes et d'exiger une information crédible au sujet de celles-ci, le Parlement a aussi un rôle essentiel à jouer en effectuant un examen critique des attentes établies par le gouvernement.

■ Mesurer les conséquences et évaluer l'attribution

Une reddition de comptes qui met l'accent sur les résultats n'est possible que si les conséquences peuvent vraiment être mesurées de quelque manière et, ce qui est encore plus déterminant, si l'apport du programme à l'atteinte des conséquences souhaitées peut être évalué de façon crédible.

La mesure du rendement dans le secteur public doit être vue non pas comme une science exacte, mais comme un ensemble judicieux d'informations qui permet de mieux comprendre les effets d'un programme, il est donc essentiel de reconnaître les limites de la mesure et d'en faire état clairement dans les rapports.

De plus, nous pensons que le problème de l'attribution, c'est-à-dire l'évaluation de l'apport à une conséquence à la lumière d'autres facteurs, d'autres programmes et d'événements imprévus, peut être réglé, il existe diverses méthodes permettant de mesurer l'apport d'un programme à des conséquences, s'il n'est pas nécessairement possible de mesurer l'apport avec précision dans bien des cas, une combinaison de preuves logiques et empiriques peut fournir un

fondement raisonnable pour déterminer dans quelle mesure un programme a contribué à une conséquence¹⁷⁸.

2. La reddition de comptes assortie de pouvoirs discrétionnaires et de souplesse accrus : une fonction publique apprenante

Qui dit gestion axée sur les résultats dit examiner ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas afin de modifier et d'améliorer continuellement les programmes et les services. Une telle gestion exige des pouvoirs discrétionnaires, des pouvoirs et une souplesse appropriés pour que les gestionnaires puissent prendre des risques raisonnables afin d'innover, même si ces risques sont raisonnables, certaines décisions, même éclairées, peuvent être erronées.

Les questions essentielles consistent à savoir si les risques sont gérés efficacement et si les changements appropriés sont apportés en conséquence, quelles leçons en a-t-on tirées? Et les erreurs découlant de la négligence, de l'incompétence ou de méfaits requièrent des sanctions appropriées.

La notion enrichie de la reddition de comptes favorise la gestion axée sur les résultats et, par conséquent, une culture de l'apprentissage, elle incite les ministres et les gestionnaires à prouver de façon crédible qu'ils ont tiré des leçons (autant des erreurs que des succès), pris des mesures correctives lorsqu'il y avait lieu de le faire et assuré le suivi des faiblesses, au lieu de se borner à trouver les coupables lorsque les choses tournent mal, cela permettra de redonner confiance dans la capacité des gestionnaires de programmes publics à exercer de façon responsable des pouvoirs discrétionnaires.

Quand les attentes ne sont pas satisfaites, la tendance naturelle est de blâmer. Une fonction publique axée sur l'apprentissage accepte plutôt d'assumer ses responsabilités, reconnaît ses erreurs et en trouve les causes, elle apprend des « mauvaises » décisions pour éviter de les répéter.

¹⁷⁸ Voir bureau du vérificateur général du Canada, [régler la question de l'attribution par l'analyse de la contribution : utiliser judicieusement les mesures du rendement](#), juin 1999).

Une fonction publique apprenante récompenserait visiblement l'apprentissage et s'attacherait à blâmer uniquement en cas d'incompétence, d'imprudence ou de méfait.

La reddition de comptes exige que les gens acceptent d'assumer la responsabilité de leurs erreurs, cela va de soi. Par ailleurs, s'attacher trop au blâme peut être contre-productif, si nous voulons habiliter les employés et les encourager à innover, il faut être prêt à courir le risque qu'ils commettent des erreurs et qu'ils prennent parfois de mauvaises décisions, quand cela se produit, il faut plutôt chercher à apprendre de l'expérience plutôt qu'à blâmer.

Afin d'innover, de prendre des risques raisonnables et d'apprendre de leurs erreurs, les gestionnaires ont besoin d'un certain pouvoir discrétionnaire et d'une certaine latitude pour agir. Cependant, l'obligation de rendre compte de règles et de procédures trop nombreuses et inutiles peut étouffer l'innovation et mener à l'inefficience, à l'inefficacité et à la frustration. Certains règlements, règles, lois et lignes directrices - ensemble fondamental de moyens de contrôle - sont indispensables à une administration judicieuse et à une bonne reddition de comptes.

Les règles administratives fondamentales devraient être peu nombreuses, faciles à comprendre et appliquées uniformément. Au gouvernement fédéral, ce sont les ministres qui, le plus souvent, doivent expliquer et défendre les décisions des gestionnaires, des preuves solides entourant les leçons tirées des erreurs aideraient à défendre ces décisions, mais il est clair que les ministres ont un rôle essentiel à jouer dans la définition de la tolérance au risque, car ce sont eux qui, en bout de ligne, doivent rendre compte au Parlement.

■ Renforcer le rôle du Parlement

Le Parlement a un rôle essentiel à jouer pour ce qui est d'exiger des ministres qu'ils rendent des comptes à la Chambre, au Sénat et aux comités, l'apprentissage et la prise de risques éclairés ont peu de chances de germer si chaque erreur reconnue devient une arme sur la scène politique. Le cas échéant, il

serait peu probable que les rapports disent tout, il serait plus prudent de présenter des rapports incomplets.

Pourtant, le rôle du Parlement est de tenir le gouvernement responsable de l'utilisation qu'il fait de ses pouvoirs et de s'employer à mettre au jour ce que les contribuables canadiens obtiennent en contrepartie de leurs impôts et taxes, il faut s'attendre à ce que cette démarche ait souvent un caractère antagoniste.

Le Parlement a un rôle important à jouer pour assurer que l'on rende compte des résultats dans une fonction publique qui vise le rendement. Pour ce faire, le Parlement, et surtout la Chambre des communes, examine :

- Les attentes en matière de rendement qui sont établies dans les documents exposant les plans et les priorités du gouvernement,
- Les rapports sur le rendement présentés par le gouvernement.

Ces deux activités pourraient être renforcées.

▣ Nécessité d'examiner les attentes en matière de rendement.

Il y aurait lieu d'engager le gouvernement à exposer clairement ses plans et priorités. Si l'étude parlementaire des documents énonçant ces plans et priorités fait défaut ou n'est que superficielle, si les documents sont simplement réputés avoir été approuvés, le gouvernement peut être moins enclin à prendre des engagements clairs et précis en matière de planification.

Une plus grande clarté favorise une meilleure compréhension des intentions du gouvernement par le Parlement et par le public et contribue à assurer que le gouvernement se conforme à l'obligation qu'il a de rendre compte de son rendement quant à la réalisation de ses plans.

▣ Nécessité d'examiner le rendement.

Dans le document intitulé « L'examen par les comités parlementaires des nouveaux documents du *Budget des dépenses* », voici les principales questions

que les comités pourraient envisager de poser au sujet des plans et des rapports sur le rendement :

- ◆ Les objectifs et les coûts du programme sont-ils raisonnables et clairement définis?
- ◆ Le programme a-t-il apporté aux citoyens les avantages escomptés?
- ◆ A-t-on suffisamment expliqué la contribution du programme aux résultats?
- ◆ Pourrait-on réaliser le programme de manière plus efficiente?
- ◆ Existe-t-il une façon plus rentable d'assurer les avantages du programme?
- ◆ Dans le cadre du programme d'action et du programme législatif du comité, les présents documents s'avèrent-ils utiles?

De plus, les comités pourraient demander ce qui a été appris et, par la suite, ce qui devra être fait différemment.

La vision actuelle de la reddition de comptes fait place aux pressions qui s'exercent sur l'obligation redditionnelle dans la fonction publique d'aujourd'hui. Outre sa conformité aux éléments suivants, elle les appuie :

- ⊕ l'accent mis sur les résultats, y compris sur les conséquences;
- ⊕ Un partage de l'obligation redditionnelle au sein des partenariats;
- ⊕ La prise de risques raisonnables et une fonction publique axée sur l'apprentissage.

Le présent chapitre propose que la reddition de comptes soit considérée comme un processus visant non pas tant à blâmer qu'à :

- ⊕ Se concerter au sujet des attentes en matière de rendement;
- ⊕ Faire la preuve des résultats obtenus et du caractère adéquat des moyens employés à cette fin, et cela, de façon crédible, transparente et proactive, et à assumer la responsabilité à cet égard;

- ⊕ Examiner le rendement au moyen d'une évaluation et d'une rétroaction positives visant à créer un environnement propice à l'apprentissage continu;
- ⊕ Garantir que des mesures correctives soient prises en temps voulu à l'égard du programme et qu'il y ait des conséquences pour les personnes, s'il y a lieu.

L'importance des valeurs du secteur public équité, bienséance et bonne intendance quant aux moyens employés pour obtenir les résultats ne doit pas être négligée, même s'il demeure important de trouver les responsables des erreurs graves, il faut plutôt s'attacher à évaluer les résultats et les leçons apprises.

Notre concept amélioré de la reddition de comptes favorise l'apprentissage axé sur les résultats qui est essentiel à la gestion dans un secteur public innovateur.

Nous venons d'exposer diverses idées et approches permettant de situer la reddition de comptes dans un large éventail de relations redditionnelles. Certains travaux antérieurs du Bureau exploitent ces idées dans l'étude de cas particuliers, comme les mécanismes de collaboration et les mécanismes de régie déléguée. Le mode d'adaptation de ces mécanismes redditionnels à des relations précises exigera un effort continu. Nous espérons que ces concepts, bien adaptés, aideront à établir des relations redditionnelles efficaces.

La reddition de comptes améliorée devrait permettre de mieux comprendre ce que fait et réalise le gouvernement et encourager les ministres et les gestionnaires de programmes publics à mettre l'accent sur les résultats obtenus et sur les moyens mis en œuvre pour les obtenir.

Plus précisément, les niveaux de documentation sur la reddition de comptes doivent être raisonnables en raison des relations de collaboration en jeu. Il faut également tenir compte des éventuels fardeaux administratifs. Il se peut aussi qu'il faille instaurer des mécanismes redditionnels souples pour tenir compte de

l'incertitude ou de l'évolution des relations. Enfin, il arrive souvent que de tels mécanismes, tant officieux qu'officiels, répondent au critère d'une saine pratique de gestion. Ces considérations d'ordre pratique pourraient fort bien exiger un sixième principe de base pour assurer l'efficacité de la reddition de comptes que les mécanismes instaurés soient pertinents, raisonnables et réalisables compte tenu des circonstances existantes.

Nous avons réalisé à travers ce chapitre que la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats ne porte pas uniquement sur la présentation des revenus et des dépenses et leur mise en forme selon la nomenclature budgétaire.

Nous avons vu que le métier du gestionnaire public, ses rôles et ses fonctions exercées doivent être adaptées à la lumière de la notion de performance : celle des résultats, par opposition à celle des moyens. Ce faisant, nous avons traité le changement culturel qui déstabilise les fondements managériaux qui transforment le métier du gestionnaire public nommé répétitif, procédural et protocolaire, à un métier de stratège avec les paradoxes et les défis que ce changement identitaire implique.

Aussi, nous avons mis le point sur les nouveaux rôles et les fonctions confiés aux acteurs de la sphère publique, dans leurs mandats de gestion ainsi, les nouveaux rôles et fonctions du gestionnaire public, dans l'évolution de la finalité de son organisation, seront tributaires des habiletés politiques, administratives et managériales requises pour honorer les engagements reflétés notamment dans la reddition des comptes, avec une bonne reddition des comptes qu'on peut juger de la qualité des résultats obtenus et de leurs liens avec les objectifs, la mission, la stratégie.

Une reddition des comptes est implicite dans la délégation de pouvoirs ainsi qu'éventuellement la sanction des choix qui ont été faits et les gestes posés. Elle est une source indispensable parce qu'il faut bien rendre des comptes aux

parlementaires et aux contribuables et que l'argent public n'est pas l'argent de l'administration mais celui des administrés. Pourtant, beaucoup souhaiteraient en être dispensés ou, plus exactement, qu'elle soit moins présente, moins contraignante. Ce qui importerait serait le résultat final de l'action publique et non sa présentation en lignes et en colonnes.

**Chapitre III : Le nouveau modèle de
la gestion budgétaire :
L'expérience marocaine (la LOLF)**

Chapitre III : Le nouveau modèle de la gestion budgétaire : L'expérience marocaine (la LOLF)

On désigne par le terme d'exécution de l'ensemble des opérations qui consistent à mettre en œuvre les dispositions de la loi de finances à dater du 1^{er} janvier qui suit son vote définitif et sa promulgation au Journal Officiel.

Cette phase d'exécution a longtemps été tenue-à tort- pour secondaire et d'un intérêt relativement mineur par rapport à la phase d'élaboration et de vote de la loi de finances. Il n'en est plus ainsi aujourd'hui du fait de la problématique générale de maîtrise des finances publiques à laquelle sont confrontés les Etats. Au surplus, et compte tenu de la progression de l'approche comptable dans le droit budgétaire actuel, ce qui compte désormais ce sont les résultats et non plus les objectifs affichés. Dans ce contexte, la phase d'exécution été inévitablement amenée à prendre une importance capitale.

D'où l'attention renouvelée dont elle a été l'objet ces dernières années autour des réflexions relatives à la nécessité d'une modernisation de la gestion publique et d'un contrôle accru de son efficacité. Ces préoccupations se retrouvent au cœur de la loi organique de 2016 et des autres réformes qui l'ont accompagné.

La LOLF au Maroc est intervenu à un moment où la réforme des Finances Publiques est devenu un phénomène international qui s'est développé partout dans le monde comme une onde de choc, « sans que cette réforme soit limitée à des simples aménagements techniques, mais c'est une nouvelle logique de gestion qui s'instaure, une logique qui préconise une culture de résultat et de performance dans le cadre de ce qu'on appelle la nouvelle gouvernance financière publique »¹⁷⁹.

¹⁷⁹ M. bouvier, m.c esclassan, j.p lassale : manuel des finances publiques, 12^{ème} édition, p 317.

Cette réforme budgétaire, entrée en vigueur le 01 janvier 2016, s'inscrit au cœur d'un vaste programme de modernisation de l'administration publique. Elle vise essentiellement à renforcer la performance de l'action publique, à améliorer la qualité des prestations du service public et à accroître l'impact des politiques publiques sur les populations bénéficiaires.

Elle est mise en place suivant une vision globale et intégrée, a été introduite sans apporter de modification à la législation en vigueur en adoptant une démarche pragmatique, progressive et participative.

L'intérêt de la phase d'exécution tient aussi à deux autres aspects :

Elle en premier lieu, révélatrice de la réalité des pouvoirs en matière budgétaire et c'est sa principale caractéristique, la phase d'exécution sur le terrain de ses modalités administratives et comptables est restée pour longtemps marquée par une très grande stabilité et permanence d'un modèle traditionnel, fondé sur un corps de principes et de règles classiques destinés essentiellement à assurer la subordination la plus étroite des services.

Or en ce domaine, la mise en œuvre de la LOLF du 1^{er} janvier 2016 et l'objectif majeur de modernisation qu'elle poursuit se sont traduits par des évolutions notables. Il en est découlé l'émergence d'un nouveau modèle de gestion financière publique, fondé sur une logique de management appliqué au secteur public.

Section I : Importance et singularité du Budget

On associe fréquemment gestion budgétaire et comptabilité. En fait, la présentation des revenus et des dépenses et leur mise en forme selon la nomenclature budgétaire et les règles comptables en vigueur n'est qu'un aspect de la gestion budgétaire, celle-ci comporte d'autres facettes et utilise des instruments variés comme l'analyse macroéconomique, l'analyse coût-bénéfice ou les modèles de prévision par exemple.

La gestion budgétaire réfère autant à l'ensemble des lois, directives, politiques et conventions qui encadrent l'exercice public d'élaboration, d'autorisation et de suivi des budgets qu'aux instruments employés, mais avant d'être technique, la gestion budgétaire est intrinsèquement liée à la vie gouvernementale et les questions qui y sont abordées sont le reflet des préoccupations des citoyens et des réponses que les gouvernements ont choisi d'y apporter, Son importance et la place qu'elle occupe dans l'intervention publique tiennent davantage à sa pertinence vis-à-vis des orientations politiques qu'à des considérations accessibles aux seuls initiés et spécialistes des questions comptables. Les façons actuelles de comprendre et de gérer les revenus et les dépenses publiques sont le résultat d'une lente évolution des régimes politiques, elles ont été étroitement associées à la mise en place des formes présentes de gouvernement qui intègrent démocratie, primauté de la règle de droit et parlementarisme.

Paragraphe 1. L'intérêt de la question budgétaire

Chaque année, les gouvernements préparent et rendent publics les documents budgétaires qui vont définir leur action économique et financière, ces documents sont repris par les médias qui les dissèquent, en font une présentation simplifiée et recueillent les commentaires de nombreux spécialistes, des groupes d'intérêt divers vérifient si les mesures annoncées correspondent aux demandes qu'ils ont faites et prennent position sur la place publique, s'ils ont une telle couverture de presse et si l'opinion publique est interpellée par les documents budgétaires, c'est qu'ils expriment clairement le programme d'action d'un gouvernement, avec les contraintes qui sont les siennes. Ainsi que le disait un premier ministre du Québec, René Lévesque : « *Un budget réussi, pourvu qu'on sache le lire, c'est chaque année, la photo la plus précise qu'on peut tirer d'une*

*société, avec tout son pain et tout son beurre*¹⁸⁰. » En fait, le budget est sans doute l'ensemble de documents le plus important publié annuellement par un gouvernement, il indique ses priorités, puisque les ressources étant rares, des choix ont dû être effectués par rapport à de multiples possibilités. Il s'inscrit, ce faisant, dans une démarche d'imputabilité car les choix étant explicites, une reddition de comptes devra s'ensuivre, mais à travers ces documents, il est également possible de voir apparaître tout le fonctionnement d'un État et la dynamique des rapports entre ses différentes composantes. De même, si le budget permet de mieux comprendre l'environnement concret de la gestion publique, il est aussi le reflet de la part de la richesse collective consacrée à la production de biens et de services publics.

1.1. Les priorités publiques

Dans tout gouvernement plus élaboré qu'un gouvernement de démocratie directe, il doit y avoir délégation et cette délégation devient de plus en plus complexe au fur et à mesure que l'appareil d'État grandit et se déploie, les citoyens délèguent aux élus le pouvoir de passer des lois et de lever des impôts, les législateurs délèguent à l'exécutif la gestion stratégique de l'État, lequel s'appuie sur les ministères, gestionnaires et fonctionnaires pour en assurer l'administration. Ce processus compliqué pourrait faire en sorte que les citoyens ne s'y retrouvent plus, qu'ils aient du mal à suivre les actions des gouvernements qu'ils élisent, et de cette difficulté pourrait naître une certaine appréhension quant à la capacité du gouvernement de garder le contrôle de l'appareil public.

1.2. L'imputabilité

Une reddition de comptes est implicite dans la délégation de pouvoirs ainsi qu'éventuellement la sanction des choix qui ont été faits et des gestes posés. En démocratie, une élection est l'occasion pour un gouvernement de rendre des

¹⁸⁰ D'autres éléments ou documents permettent de se former une opinion, comme le discours du trône ou le programme législatif, mais ils sont moins concrets et le citoyen peut moins facilement en faire la vérification.

comptes, la réélection ou la défaite électorale vient sanctionner un élu ou un gouvernement. Du point de vue du fonctionnement des institutions démocratiques, il s'agit là d'une opportunité formelle d'exprimer sa satisfaction ou son mécontentement, c'est cependant, d'un point de vue analytique, un mécanisme insuffisant : comment faire la somme de toutes les actions, positives et négatives, d'un gouvernement pendant toute la durée de son mandat? Comment trouver l'information fiable menant à un jugement global et équilibré sur la performance d'une administration? Le budget est le seul document annuel, détaillé et vérifié, permettant de suivre un gouvernement, de voir s'il a rempli ses promesses et ce qu'il a essayé de faire. Par ailleurs, comme nos systèmes parlementaires sont fondés sur le principe du consentement des élus pour toute dépense du gouvernement, le processus d'approbation du budget est l'occasion chaque année pour l'opposition parlementaire d'interroger systématiquement le gouvernement sur l'ensemble de ses choix, les élus peuvent le faire d'autant plus facilement qu'ils disposent d'une base de données détaillée et d'un historique permettant de faire des comparaisons annuelles.

1.3. L'environnement de la gestion publique

Tous les ministères et tous les organismes publics ont à répartir entre leurs divers mandats les sommes qui leur sont octroyées, le budget de dépenses permet de savoir comment se structure à l'interne l'intervention de chacun, les allocations budgétaires sont regroupées par programme, éléments et activités et se déclinent en catégories de dépenses, c'est tout l'environnement de gestion des organisations publiques qui en est affecté, les fonctionnaires doivent s'y référer et se familiariser avec la structure et la mécanique budgétaire propre à leur organisation, leur univers opérationnel est en partie conditionné par cette réalité, cet environnement comprend aussi les organisations externes qui sont chargées par l'État de fournir certains services aux citoyens. Le budget de dépenses présente les paiements de transfert, c'est-à-dire les sommes qui sont destinées à des organisations ou instances en dehors du périmètre gouvernemental, toutes les

organisations qui reçoivent des subventions publiques, à un titre ou un autre, sont répertoriées de même que les montants qui leur sont transférés, il peut s'agir de municipalités, d'organismes parapublics (réseaux de la santé et de l'éducation) comme d'organisations bénévoles impliquées dans le soutien direct aux individus.

1.4. La taille de l'État

L'importance des budgets est aussi le révélateur, le reflet de la taille de l'État et de la place qu'il tient dans l'économie, celle-ci pouvant susciter des inquiétudes et des prises de position en faveur d'un meilleur équilibre entre les secteurs privé et public. Le PIB (produit intérieur brut) rend compte de l'activité économique d'une société et peut être défini comme la somme de tous les biens et services produits par cette société. Le PIB du Québec était de 290 milliards de dollars en 2006-2007 alors que la taille du budget québécois atteignait 58 milliards de dollars, soit 20 % du PIB. Le budget est donc responsable de l'allocation sous forme de dépenses publiques d'une proportion considérable de tout ce qui se produit au Québec¹⁸¹, ce simple fait est en soi suffisant pour justifier toute l'attention que l'on doit lui porter, c'est à travers les différents budgets qu'on a vu croître les dépenses publiques qui accaparent aujourd'hui une part substantielle de la richesse collective.

Paragraphe 2 : Budget et Démocratie

Les fondements et principes de la budgétisation publique que nous connaissons aujourd'hui sont le résultat d'un long processus, ils ont été formulés et mis en place à la faveur des luttes qui ont marqué l'avènement progressif de la démocratie. En effet, la lutte contre les impôts arbitraires et le consentement des administrés à l'impôt sont au cœur des revendications qui, historiquement, ont mené à l'affaiblissement de la royauté, voire à un affranchissement par rapport au

¹⁸¹ Si l'on additionne les dépenses des gouvernements fédéraux et municipaux à celles du gouvernement du Québec, la part du PIB qui y est consacrée fait plus que tripler.

monarque, et à l'indépendance de certaines nations. De même, la volonté de contrôle des dépenses publiques et des impôts est à l'origine des revendications pour obtenir un gouvernement responsable.

En fait, procédures budgétaires et démocratie se sont réciproquement fécondées et sont devenues quasi inséparables, cette progression vers « le gouvernement du peuple par le peuple » est jalonnée de percées, accomplie à l'occasion de crises, elle s'est donc faite par étapes dont-il convient de rappeler certaines des plus importantes.

2.1. La Magna Carta (1215)

Au début du XIII^e siècle, l'empire Plantagenêt couvre la moitié occidentale de la France et l'Angleterre, Jean sans Terre en est le roi. À cette époque, la royauté doit entretenir à partir des revenus de ses domaines propres la structure, même limitée, de l'État : la cour, des conseillers et fonctionnaires, une armée, un Système de justice... Or, Jean sans Terre ne possède pas de domaine terrien significatif en Angleterre, ses terres ancestrales étant en France, sa volonté de les consolider et de les agrandir l'amène en conflit avec Philippe-Auguste, le roi de France, et ces conflits dégénèrent bientôt en guerre ouverte.

Pour financer ces guerres, Jean sans Terre a besoin d'argent, il multiplie les hausses de l'écurage, droit féodal par lequel un vassal, tenu au service militaire envers son suzerain, peut en être dispensé contre paiement d'une somme d'argent, il augmente les droits de succession pour les porter à des niveaux exorbitants, équivalant à confiscation, et finalement il crée une sorte d'impôt sur le revenu des nobles et du clergé. Ses aventures militaires se soldent par des défaites successives, la perte de ses terres françaises et la menace d'une invasion de l'Angleterre par les troupes de Philippe-Auguste. Battus, humiliés et appauvris, soutenus par le clergé, les barons anglais se révoltent et prennent la ville de Londres en 1214.

Pour garder son trône, un Jean sans Terre affaibli est forcé de négocier avec les barons et accepte de signer un document qui limite le pouvoir royal : la Magna Carta Libertatum, ce document de 63 articles dresse la liste des concessions qu'a dû accepter le roi Jean pour conserver son trône. Parmi les plus importantes, on trouve les suivantes :

- Rétablissement des droits du clergé et de la noblesse ;
- Sanction des exactions des fonctionnaires royaux,
- Privilèges accordés aux villes ;
- Habeas corpus : aucun homme libre ne sera arrêté ou emprisonné si ce n'est en vertu d'un jugement légal de ses pairs ou en vertu de la loi du pays ;
- Création du « Conseil des communes du royaume » formé de nobles et de représentants du clergé ;
- Obligation pour le roi d'obtenir le consentement de ce Conseil des communes pour lever toute « aide extraordinaire ».

La Magna Carta fut appliquée de manières diverses par la suite, mais confirmée par tous les souverains qui ont succédé à Jean sans Terre, son impact est considérable, il s'agit de la première limitation imposée à l'arbitraire monarchique et, à ce titre, elle apparaît à plusieurs comme l'amorce du mouvement qui devait conduire à la démocratie moderne. On y trouve deux idées essentielles : d'abord, le roi (le pouvoir exécutif) n'est pas au-dessus des lois et doit au contraire s'y conformer, ensuite, le roi ne peut lever des impôts arbitrairement, sans obtenir au préalable le consentement de ceux qui les verseront. De même, on voit dans le mandat confié au Conseil des communes du royaume la naissance du parlementarisme financier.

2.2. Le Bill of Rights (1689)

En Angleterre, au début du XVIIe siècle, le règne des Stuart qui gouvernent en monarques absolus mène à la guerre civile (1649), le Parlement se soulève

contre Charles Ier et Cromwell est porté au pouvoir, le souverain est décapité et la République proclamée.

La monarchie est toutefois restaurée en 1660, les Stuart reviennent au pouvoir, reprennent leurs pratiques absolutistes et cherchent à imposer la religion catholique, la révolte s'organise et Jacques II est renversé en 1688, sans effusion de sang, à la faveur de la « glorieuse révolution ». Jacques II ayant fui en France, il est rapidement remplacé par Guillaume d'Orange qui est soutenu par le Parlement, celui-ci, dominé par le tiers état (bourgeois, artisans et petite aristocratie terrienne) fit réunir une convention qui proclama la déchéance de Jacques II et offrit le trône à Guillaume d'Orange et à sa femme, la princesse Marie.

En contrepartie, les nouveaux souverains devaient contresigner, en février 1689, la Déclaration des droits adoptée par le Parlement, le Bill of Rights, celui-ci définit les pouvoirs du Parlement, dont l'avis est indispensable pour la suspension des lois, leur exécution, la levée d'un impôt royal et pour toute question relative aux droits fondamentaux des citoyens anglais. Le Bill of Rights contient des dispositions peu nombreuses mais précises et concrètes. Ainsi :

Article 1 : le prétendu pouvoir de l'autorité royale de suspendre les lois ou l'exécution des lois est illégal ;

Article 2 : le prétendu pouvoir de l'autorité royale de dispenser des lois ou de l'exécution des lois, comme il a été usurpé et exercé par le passé, est illégal ;

Article 4 : une levée d'argent pour la couronne ou à son usage, sous prétexte de prérogative, sans le consentement du Parlement, pour un temps plus long et d'une manière autre qu'elle n'est ou ne sera consentie par le Parlement est illégale ;

Article 9 : les élections des membres du Parlement doivent être libres ;

Article 13 : pour remédier à tous les griefs et pour l'amendement, l'affermissement et l'observation des lois, le Parlement devra être fréquemment réuni.

Le Bill of Rights apparaît, à sa face même, comme un véritable contrat établi entre les souverains et le peuple, lui-même souverain, contrat qui met un terme au concept de royauté de droit divin. Par ailleurs, non seulement le roi n'est-il pas au-dessus des lois mais il doit rendre compte de son administration devant le Parlement, ce qui est la base du principe de responsabilité ministérielle. Une monarchie « tempérée » ou constitutionnelle est instituée. La couronne dispose encore de la prérogative royale, c'est-à-dire du pouvoir de gouverner, mais celle-ci ne peut s'exercer que dans les limites prévues par les lois du Parlement. Du même coup, c'est la suprématie ou la primauté du Parlement qui est établie en même temps qu'est réaffirmé avec force son pouvoir exclusif sur les finances publiques, le Bill of Rights jette en quelque sorte les bases de la démocratie parlementaire moderne.

2.3. La guerre d'indépendance américaine (1776-1783)

En 1763, le Traité de Paris met fin à la guerre de Sept Ans et évince la France de l'Amérique du Nord. Confronté à de lourds problèmes de trésorerie, le gouvernement britannique décide de faire porter par les colons américains une partie du fardeau et le Parlement anglais adopte une série de lois levant des taxes ou imposant des droits de douanes (StampAct, SugarAct, TeaAct...) tout en interdisant l'émission de papier-monnaie par les colonies (CurrencyAct). Par ailleurs, par la Proclamation royale de 1763, la Grande-Bretagne s'oppose au désir d'expansion des colons américains vers l'ouest du continent, les colonies américaines protestent, envoient des délégations à Londres, organisent un boycott des produits anglais et entrent en conflit ouvert avec l'Angleterre.

Le 4 juillet 1776, les colonies adoptent la Déclaration d'indépendance qui déclenche la guerre avec la mère patrie et mènera à l'indépendance, en 1787 est

adoptée la Constitution des États-Unis d'Amérique, laquelle sera ratifiée en 1790, les lois fiscales britanniques ont été rejetées par les colonies américaines parce que contraires au droit constitutionnel anglais et à la pratique qui faisait que les assemblées locales, dans les colonies d'Amérique, se chargeaient de voter l'impôt. Le principe «No taxation without representation» cristallisa le mécontentement et devint rapidement le slogan des représentants coloniaux. En fait, les revendications des Américains sont les suivantes :

- ◆ Les colons doivent avoir les mêmes droits que les sujets de la métropole ;
- ◆ Les colons ont le droit d'être représentés dans leurs assemblées locales et au Parlement de Londres ;
- ◆ Les questions d'impôt sont du ressort des colonies et le commerce dans l'Empire est du ressort du Parlement de Londres.

La Déclaration d'indépendance énonce en outre une théorie politique qui justifie l'insurrection et qui détermine les principes devant gouverner le nouvel État, ces principes vont connaître une renommée considérable :

Le gouvernement est fondé sur un contrat social qui lie le peuple et ses représentants ;

Le gouvernement est obligé de protéger les droits naturels des citoyens ;

Le peuple a le devoir de se révolter lorsque ces principes ne sont pas respectés.

Cette Déclaration, fondement de la Constitution des États-Unis, est également le fruit d'un compromis entre les États qui voulaient un pouvoir central fort et ceux qui voulaient conserver le plus d'autonomie possible, la séparation des pouvoirs qui en a découlé est à l'image des positions de parties en présence, fédéralistes ou républicaines :

- ◆ Un président jouissant d'un grand pouvoir ;

- ◆ Un Parlement pouvant contrecarrer l'exercice du pouvoir exécutif, notamment en matière d'impôts et de dépenses publiques.

2.4. Genèse et évolution du LOF au Maroc

Le système des finances publiques au Maroc a été mis en place dès la période du protectorat. Cependant, son acception moderne, n'a vu le jour qu'après la promulgation de la première [constitution le 17 Rajab 1382 \(14 décembre 1962\)](#). L'histoire du droit et des institutions au Maroc, atteste de l'existence d'une corrélation systématique entre les révisions constitutionnelles et la refonte des lois organiques régissant le budget de l'Etat. En fait, cette corrélation est tributaire de l'effet d'impulsion qu'exercent les mutations et les changements des contextes politique, économique et social sur l'évolution des lois organiques relatives à la loi de finances.

■ Le cadre Juridique aux temps du Protectorat et aux lendemains de l'indépendance.

Au cours de cette période, les modalités de préparation et de l'exécution du budget étaient régies par deux textes fondamentaux :

- ◆ [le Dahir du 18 Chaâbane 1335 \(9 juin 1917\)](#) portant règlement de la comptabilité publique. Il s'agit d'ailleurs du premier texte juridique adopté au Maroc pour l'organisation des finances publiques sur des bases modernes ;
- ◆ [le Dahir du 29 Moharrem 1378 \(6 août 1958\)](#) portant règlement sur la comptabilité publique du Royaume. Il a constitué le premier texte législatif promulgué dans ce domaine au lendemain de l'Indépendance. Ce texte a, par ailleurs, introduit les modifications nécessaires au nouveau statut politique du Maroc, passé du régime du protectorat à celui de l'indépendance.

Ces deux textes ne se limitaient pas exclusivement aux aspects budgétaires. Ils traitaient à la fois de la comptabilité publique et de la réglementation des marchés publics intégrée au chapitre relatif à la "liquidation des dépenses". Avant 1962 et compte tenu de l'absence d'une assemblée représentative pour examiner et voter le budget de l'Etat, le budget du Maroc indépendant était approuvé par le Conseil du cabinet et le Conseil des ministres.

■ La première Loi Organique de 1963

La promulgation de la première Constitution marocaine le 14 décembre 1962 a enclenché une série de réformes fondamentales au niveau du cadre juridique régissant le budget de l'Etat. Le texte constitutionnel a consacré, au niveau de l'article 50, le principe de l'autorisation budgétaire accordée par le parlement qui vote la loi de finances. Le budget de 1963 a constitué l'occasion pour asseoir ce principe de l'autorisation parlementaire, tout en ayant établi la corrélation entre le développement du droit des finances publiques et la promotion des droits politiques, économiques et sociaux du citoyen. La constitution de 1962 a représenté, par ailleurs, le référentiel pour l'adoption de plusieurs textes concernant les finances de l'Etat. Il s'agit du:

- ◆ Dahir du 21 Joumada II 1383 (9 novembre 1963) portant sur la loi organique de finances et qui a constitué la première constitution financière au Maroc. Il avait introduit, pour la première fois, l'articulation entre la loi de finances de l'année et le plan approuvé par le Parlement. La dissociation entre les règles et les principes budgétaires et financiers et ceux régissant la comptabilité publique et les marchés publics fut ainsi effectuée.
- ◆ Décret Royal n° 331-66 du 10 Moharrem 1387 (21 avril 1967) portant sur l'application des dispositions de la loi organique relative à la loi de finances, relatives à la présentation des lois de finances;

- ◆ Décret Royal n° 330-66 du 10 Moharrem 1387 (21 avril 1967) portant sur le règlement général de la comptabilité publique.

■ **Les lois Organiques relatives à la Loi de Finances de 1970 et 1972**

La déclaration de l'Etat d'exception en 1965 a entraîné la suspension de l'institution parlementaire. Les budgets de l'Etat sans autorisation parlementaire sont réapparus durant ladite période. L'adoption des constitutions de 1970 et de 1972, a induit celles des lois organiques relatives à la loi de finances du 1er Chaâbane 1390 (3 Octobre 1970) et du 9 Chaâbane 1392 (18 Septembre 1972).

Elles furent, néanmoins, accompagnées de nouvelles modalités de vote de la loi de finances. Une loi de règlement unique et définitive du budget au lieu d'un règlement provisoire suivi d'un règlement définitif a été mise, également, en vigueur. En somme, la loi organique relative à la loi de finances de 1970 a remédié à la carence du dispositif relatif au traitement réservé aux recettes de l'Etat en cas de refus d'approbation ou de refus de promulgation du budget dans les délais réglementaires. Pour ce qui est de celle de 1972, l'année budgétaire est différente de l'année civile, elle commence le 1er juillet de chaque année et se termine le 30 juin de l'année suivante. Ces deux lois organiques ainsi que les amendements qui leur ont été conférés, ont été adoptées en l'absence du Parlement

■ **La loi Organique relative à la Loi de Finances de 1998**

Durant les années 1990, les mutations tant sur le plan politique, économique que social ont induit une dynamique de l'environnement national. La mise en place de la constitution révisée du 7 octobre 1996 et l'institution du bicaméralisme en furent la résultante directe. Les principales mutations sont :

La prise en considération de la décision en date du 6 Moharrem 1412 (19 juillet 1991) du Conseil Constitutionnel qui a été appelé à se prononcer sur le caractère législatif ou réglementaire de certaines dispositions de la loi organique

relative à la loi de finances et du Décret Royal portant sur l'application des dispositions de la loi organique relative à la loi de finances;

- ✦ L'élévation de la Cour des comptes au rang d'institution constitutionnelle par la constitution de 1996;
- ✦ L'adoption de la loi du 2 avril 1997 relative à la région;
- ✦ L'accord d'association avec l'Union Européenne de 1996;
- ✦ La préservation et la consolidation des acquis du programme d'ajustement structurel;
- ✦ Le renforcement de la libéralisation de l'économie et le développement des opérations de privatisation;
- ✦ Les dialogues politiques, en préparation de l'avènement d'un gouvernement d'alternance.

En définitif, la loi organique relative à la loi de finances de 1998 a aligné le dispositif des finances de l'Etat sur le nouveau dispositif constitutionnel de 1996. Ceci ayant trait à la planification et le retour au bicaméralisme parlementaire, sans toutefois, une rupture avec la logique budgétaire amorcée depuis l'indépendance. Par rapport aux précédentes lois organiques, le Parlement a été impliquée pour la mise au point du Dahir du 7 Chaabane 1419 (26 Novembre 1998) portant promulgation de la loi organique n° 7-98 relative à la loi de finances. En 2000, la loi organique n° 7-98 relative à la loi de finances a été amendée pour instituer, par le dahir n° 1-00-195 du 19 avril 2000 portant promulgation de la loi organique n° 14-00, le chapitre 3 bis concernant les services de l'Etat gérés de manière autonome.

Les principales nouvelles dispositions de la loi organique relative à la loi de finances de 1998 et 2000 ont porté sur:

- Le rétablissement du concept du plan après sa réhabilitation par la Constitution et sa substitution au programme économique et social intégré;

- L'adaptation, au contexte bicaméral, des délais de dépôt et d'examen, par le Parlement, de la loi de finances ainsi que de la procédure de son vote ;
- la suppression des budgets annexes;
- l'intégration des services de l'Etat gérés de manière autonome dans la loi de finances de l'année;
- la réduction du nombre de catégories de comptes spéciaux du Trésor de neuf à six catégories;
- l'élargissement des prérogatives du Gouvernement en matière d'ouverture de crédits supplémentaires en cours d'année «en cas de nécessité impérieuse d'intérêt national» ou en contrepartie de fonds versés par des personnes morales ou physiques appelés «fonds de concours» et ce, pour couvrir des dépenses d'intérêt public; -sursis de l'exécution de certaines dépenses; -redéploiement des postes budgétaires entre les ministères et la possibilité d'en geler l'utilisation.
- Les restrictions apportées aux initiatives gouvernementales concernant les modalités de report des crédits d'une année à l'autre;
- La clarification des principes des finances publiques: annualité, universalité, unité, spécialité budgétaire.
- La globalisation des crédits : qui consiste à accorder aux ordonnateurs et aux sous-ordonnateurs une plus grande liberté, flexibilité et responsabilité dans la gestion des crédits mis à leur disposition, en contrepartie de la restructuration de leurs morasses autour de projets structurants et de la fixation des objectifs, mesurés par des indicateurs de performance;
- La déconcentration budgétaire à travers la contractualisation : il s'agit d'un nouveau mode de gestion de la relation entre l'administration centrale et ses services déconcentrés. Elle s'inscrit dans une optique basée sur l'amélioration des performances et le renforcement de l'autonomie. Ce

processus passe également par la déconcentration moyennant un contrat liant les deux parties à savoir l'administration et les services déconcentrés;

- La programmation pluriannuelle: Elle permet de placer la gestion budgétaire dans une perspective pluriannuelle. Elle vise à renforcer la discipline budgétaire globale, pour améliorer les conditions de préparations de la loi de finances et assurer une meilleure visibilité des politiques sectorielles;
- La réforme du contrôle: Elle se base sur l'adaptation du contrôle selon la logique des résultats. La première mesure a porté sur la création d'un pôle unique de contrôle a priori par le rapprochement fonctionnel du Contrôle général des engagements de dépenses et de la Trésorerie Générale du Royaume. Elle a institué le contrôle modulé de la dépense moyennant la hiérarchisation et l'internalisation du contrôle de régularité, ainsi que le développement de l'audit de performance;
- Le partenariat: Il s'agit de mettre en liaison l'Etat et les acteurs locaux de telle sorte à tenir compte de l'espace territorial. Les actions entre les partenaires devant se conformer aux principes de bonne gouvernance. Cette démarche permet de renforcer la coordination et l'équilibre entre les partenaires par la mise en place d'un cadre conventionnel adéquat axé sur l'appréciation des résultats.

■ **L'expérimentation de la réforme budgétaire axée sur les résultats**

La réforme budgétaire axée sur les résultats a été accompagnée par le développement des systèmes d'information intégrés de gestion budgétaire qui visent la dématérialisation et la mutualisation de l'information budgétaire. Il s'agit, pour la programmation budgétaire, du système "e-budget" qui a pour objectif de mettre en ligne les services de prise en charge, d'analyse et de suivi des opérations budgétaires au profit des départements ministériels ; et pour l'exécution budgétaire du système "Gestion Intégrée de la Dépense" (GID) qui a

notamment pour objectifs l'accélération du traitement des actes liés à la dépense et la rationalisation et la simplification des circuits et des procédures d'exécution des dépenses publiques.

Cette expérimentation a été réalisée à législation constante. Cependant, des textes réglementaires ont été adoptés:

- *Circulaire de Monsieur le 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;
- *Décret n° 2-01-260.76 du 31 décembre 2001* modifiant et complétant le décret n° 2-98-401 du 26 avril 1999 relatif à l'élaboration et l'exécution des lois de finances (article 17 bis);
- *Circulaire du Ministre chargé des Finances n°483/E du 28 février 2002* relative aux mesures d'application de l'article 17 bis du décret n° 2-01-2676 du 31 décembre 2001 cité dessus.
- *Circulaire de Monsieur le Premier Ministre N°07/2003 du 27 Juin 2003* relative au partenariat entre l'Etat et les associations ;
- *Circulaire de Monsieur le Premier Ministre N°03/2007 du 8 Février 2007* accompagnée d'un guide méthodologique d'élaboration du CDMT ;
- *Décret n° 2-07-1235 du 5 kaada 1429 (4 novembre 2008)* relatif au contrôle des dépenses de l'Etat ;
- *Circulaire de 17 janvier 2005 du Ministre des Finances et de la Privatisation* relative à l'adaptation de la nomenclature administrative du budget de l'Etat à la dimension régionale.

L'adoption en 2011 de la nouvelle constitution a rendu nécessaire la refonte de la loi organique n°7-98 relative à la loi de finances afin de prendre en compte les nouveaux principes constitutionnels encadrant les finances publiques. La nouvelle [loi organique n°130-13 relative à la loi de finances](#) fournit ainsi un

cadre législatif pour consacrer les différentes mesures entreprises au cours de ces dernières années dans le cadre de la modernisation de la gestion des finances publiques. Cette loi organique qui définit de nouvelles règles budgétaires et comptables consacre les principes de reddition des comptes et d'évaluation, élargit le droit d'amendement parlementaire et participe au renforcement de la transparence budgétaire. La LOF représente donc une mutation des processus de la gestion financière publique et une évolution importante dans les pratiques budgétaires de l'administration publique marocaine, non seulement en raison des changements des règles législatives mais aussi parce que la mise en œuvre de la LOF modifie profondément les pratiques et les comportements.

Section II: Le cadre classique de l'exécution administrative du Budget au Maroc

La mise en œuvre des choix budgétaires, c'est-à-dire des opérations de recettes et de dépenses, relève traditionnellement d'un cadre juridique qui est dénommé décret portant règlement de la comptabilité publique (le DCP) du 21 avril 1967.

Ce décret fait largement œuvre de stabilité en pérennisant les principes fondamentaux de l'exécution des opérations des budgets publics notamment, le principe de séparation ordonnateur, comptable public, apparus au XIX^e siècle et repris dans les différents textes s'étant depuis lors succédé.

Le cadre budgétaire et comptable qu'il définit est marqué par le modèle traditionnel de la comptabilité publique : un modèle centré sur la préoccupation de régularité, on le présente ci-après au regard des trois domaines essentiels qui le caractérisent : la détermination des acteurs compétents, les procédures dans lesquelles ils doivent agir, et enfin les responsabilités qu'ils encourent.

Paragraphe 1: Les acteurs compétents: le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics

Parmi les principes fondamentaux qu'il énonce dans son article 3, le décret du 21 avril 1967 relatif à la comptabilité publique réaffirme le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics.

La détermination des acteurs compétents pour l'exécution des recettes et des dépenses publiques repose en effet en Droit Marocain sur un principe fondamental : celui de la séparation entre ordonnateurs et comptables. D'origine Français, ce principe a donné lieu à un modèle spécifique d'organisation de la gestion financière publique dans lequel la préoccupation de la régularité est essentielle.

1. Un modèle spécifique d'organisation de la gestion financière publique

L'objectif premier du principe de séparation entre ordonnateur et comptable public est d'assurer un contrôle de régularité le plus étendu possible de la gestion financière. C'est pour laquelle il comporte deux éléments essentiels : d'une part une division organique et fonctionnelle des compétences, d'autre part l'indépendance et l'incompatibilité des fonctions.

1.1. Une division organique et fonctionnelle des compétences

Le schéma est à la fois simple et rigoureux : l'exécution de toute opération financière publique requiert, sous réserve de quelques inflexions, l'intervention successive de deux catégories distinctes d'acteurs dont les fonctions sont nettement délimitées : l'ordonnateur et le comptable public.

■ **L'ordonnateur**

🕒 ***Les fonctions de l'ordonnateur***¹⁸²

Dans la conception Marocaine, l'ordonnateur est un agent d'autorité, administrateur élu ou nommé, qui, placé à la tête d'un ministère, d'une

¹⁸² Décret de la comptabilité publique

collectivité, d'un établissement, d'un service, est amené à exercer en sus de ses fonctions administratives principales, des attributions financières en recettes et en dépenses. C'est donc seulement en sa qualité de décideur ou de chef de service qu'il est doté de celle d'ordonnateur, en d'autres termes la fonction d'ordonnateur n'est jamais que l'accessoire d'une mission d'administrateur exercée à titre principal.

Bien qu'assurée à titre complémentaire, la compétence de l'ordonnateur n'en n'est pas moins très vaste, elle couvre en effet une large partie du processus d'exécution des recettes et des dépenses, à l'exclusion toutefois, de maniement des fonds publics, elle est par ailleurs fondamentale, il appartient à l'ordonnateur de prescrire l'exécution des recettes et des dépenses, autrement dit d'en mettre en œuvre le processus.

Les ordonnateurs selon les articles (32, 33, 34) du décret de la comptabilité publique constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de les recouvrer. Ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses, l'étendue de cette compétence varie néanmoins qu'il s'agit d'une opération de recette ou de dépense (selon les procédures d'exécution en la matière). En dépenses, l'ordonnateur détient une comptabilité plus large qu'en matière de recettes. En effet, se situant à l'origine du processus d'emploi des fonds, il lui appartient de décider de la mise en œuvre effective de la dépense, en cela, l'ordonnateur, dispose d'un pouvoir d'appréciation de l'opportunité de cette dernière.

📍 *Les catégories d'ordonnateurs*

On peut comprendre qu'en raison de cette compétence étendue, la qualité d'ordonnateur ne corresponde pas systématiquement à celle d'administrateur ou de fonctionnaire, ce qui entraînerait une dilution trop grande des responsabilités. Si l'ordonnateur est toujours un administrateur, et parfois un fonctionnaire, il est

avant tout un agent d'autorité, et c'est bien à ce titre qu'il peut avoir la qualité d'ordonnateur.

Néanmoins, tous les ordonnateurs ne détiennent pas la même position dans la hiérarchie des services, le droit de la comptabilité publique distingue traditionnellement deux catégories d'ordonnateurs : les ordonnateurs, et les sous-ordonnateurs.

Les ordonnateurs sont les ministres pour le budget de l'Etat, les Directeurs de l'établissement pour les budgets des établissements publics.

Les sous-ordonnateurs sont des agents administratifs en fonction dans une circonscription territoriale déterminée auxquels les ordonnateurs ont confié une délégation de pouvoir dans le cadre de la gestion déconcentrée des services (les gouverneurs, les walis des régions...).

Les ordonnateurs et sous-ordonnateurs sont autorisés à déléguer leur signature à des ordonnateurs délégués, la pratique en est fréquente dans les ministères où les ministres ordonnateurs sont conduits à déléguer leur signature à certains membres du cabinet. Mais la délégation n'est qu'une commodité administrative, qui n'a pas pour effet de dessaisir l'autorité délégante de sa compétence. Toute différence est la position des ordonnateurs suppléants, fonctionnaires désignés aux seuls fins de remplacer temporairement les ordonnateurs et les sous-ordonnateurs ou délégués, en cas d'absence de ceux-ci ou d'empêchement.

On observera enfin que la compétence étendue des ordonnateurs n'a jamais signifié qu'ils accomplissent par eux-mêmes l'intégralité des tâches nécessaires au processus d'exécution, celles-ci peuvent être faites - et le sont d'ailleurs - par des fonctionnaires n'ayant pas la qualité d'ordonnateur. Mais les ordres de recettes et de dépenses proprement dits ne peuvent être émis que par les seuls ordonnateurs.

Ⓢ *L'ordonnateur et les nouveaux acteurs de la gestion budgétaire*

La LOLF met en place de nouveaux acteurs de la gestion budgétaire : responsable de programme qui se voit attribuer de plein droit la qualité d'ordonnateur par l'article 38.

Ainsi étendue aux nouveaux acteurs de la gestion budgétaire, la qualité d'ordonnateur se trouve articulée, par voie de conséquence, à la logique d'objectif et de résultat. Par suite, et tout au moins dans les textes, la fonction d'ordonnateur n'est donc plus seulement centrée sur la seule préoccupation de régularité comme dans le modèle classique.

Ⓢ *Le comptable public*¹⁸³

A la différence des ordonnateurs, c'est à titre principal et en leur qualité d'agents publics spécialement chargés d'un emploi de comptable que les comptables publics interviennent dans le processus d'exécution, l'autre différence au moins notable, c'est qu'ils ont l'exclusivité du maniement des fonds publics, laquelle entraîne une responsabilité pécuniaire personnelle lourde.

Ⓢ *La qualité de comptable public*

Les comptables publics relèvent d'un statut de droit public et de règles communes nommés par le Trésorier Général du Royaume, ils sont assujettis aux règles particulières du droit de la comptabilité publique qui définit leurs missions et leur responsabilité.

Devront être accrédités par les ordonnateurs, les comptables publics sont notamment tenus avant d'entrer en fonction de constituer des sûretés. Leur responsabilité financière est assurée ou garantie par une hypothèque légale sur leurs biens et par un cautionnement ou, ce qui est le plus souvent le cas, grâce à un système de cautionnement mutuel par l'engagement d'une caution solidaire

¹⁸³ V.f. akhoune, le statut de comptable public, préf. m. bouvier, lgdj,lextenso éditions, 2008, (bibliothèque de finances publiques et fiscalité) ; consulter également j. magnet, les comptables publics, 2^{ème} édition, lgdj, coll. systèmes.

« le montant de la garantie », fixé par arrêté du Ministre des finances, est apprécié en fonction de l'importance du poste comptable.

📌 *Les missions traditionnelles des comptables publics*

Définies par les articles (9 et 10) du décret de la comptabilité publique, les comptables publics ont ainsi l'obligation :

- ▶ De tenir la comptabilité générale, de prendre en charge et recouvrer les ordres de recettes et de payer les ordonnances de paiement qui leur sont transmis par les ordonnateurs, d'assurer la conservation des fonds dont les organismes publics sont dépositaires et de conserver les pièces justificatives des opérations exécutées.
- ▶ Par ailleurs, ils doivent exercer un contrôle de régularité des ordres de recettes et dépenses qui sont émis par les ordonnateurs, ce contrôle qui s'exerce a priori, avant l'encaissement ou le décaissement effectif, est à la base de la séparation organique des autorités chargées de l'exécution. Ce qui suppose leur indépendance les unes vis-à-vis des autres, puisqu'en cas d'irrégularité le comptable public est tenu, de refuser l'ordre de l'ordonnateur.

📌 *La LOLF et l'évolution du rôle des comptables publics*¹⁸⁴

La loi organique du 1er janvier 2016 a entraîné des évolutions importantes du rôle des comptables publics, il en est notamment ainsi compte tenu de la nouvelle comptabilité qu'elle a introduit et qui a pour conséquence de donner à leurs mission proprement comptable une importance quantitative et qualitative qu'elle n'avait pas antérieurement.

Les comptables publics ont désormais l'obligation de produire les comptes de l'Etat dans leurs trois dimensions (budgétaire, générale, et d'analyse des

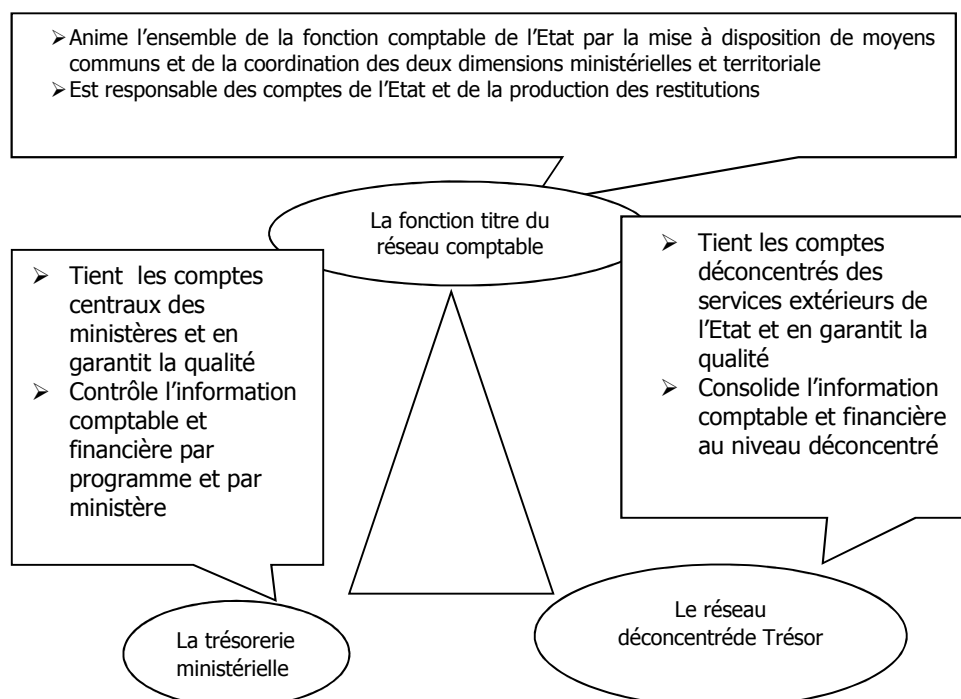
¹⁸⁴ Cf. quel comptable pour les comptes publics au xxi^{ème} siècle, rapport fondafip, 2010 (www.fondafip.org).v.égal.j.baussères. « quelles évolutions de la fonction comptables ? », in réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance, ouvrage collectif sous la direction de m. michel bouvier.

coûts), Ils doivent nécessairement s'assurer de la sincérité des enregistrements comptables ainsi que du respect des procédures. Cette mission qui est expressément définie à l'article 31 de la LOLF résulte du principe de la sincérité qui a été introduit dans le texte de la loi et qui a désormais une valeur constitutionnelle depuis la constitution du 29 juillet 2011.

Le comptable public est ainsi mené à jouer un rôle accru dans la production et la restitution de l'information comptable, étant à souligner que ce rôle n'est pas exclusif et que les ordonnateurs participent également de la production comptable en ayant à tenir une comptabilité des engagements.

Mais l'évolution du rôle du comptable public résulte aussi d'une rénovation en profondeur des processus d'exécution, particulièrement en ce qui concerne la chaîne de la dépense. Dans ce cadre, le contrôle a priori de la dépense qu'il aurait jusqu'alors traditionnellement connaît un allègement substantiel. Au contrôle tatillon et exhaustif dont faisait l'objet chaque acte de dépense, s'est substitué au contrôle modulé, c'est-à-dire un contrôle qui n'est plus systématique comme auparavant mais qui est modulé selon une évaluation des risques et fondé sur des sondages, cet allègement du contrôle a été officialisé par le décret n° 2-07-1235 du 4 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'Etat, Parallèlement, des modifications importantes ont été apportées aux structures administratives comptables, la plus notable la création dans chaque ministère des Trésoreries Ministérielles (les TM) en 2008 placées auprès de chaque Ministère. Cette nouvelle structure est l'un des fers de lance de la mise en place de la LOLF, le comptable ministériel est en effet le comptable assignataire des opérations centrales en dépenses et en recettes de son ministère et il en tient également la comptabilité.

Figure 3.1 : La nouvelle organisation comptable



Source : M. Bouvier, Mme M.C Esclassan, M. J.P Lassale : Manuel des Finances Publiques, 12^{ème} édition, P378.

1.2. Un modèle en évolution

Le modèle d'organisation traditionnel qu'emporte le principe de séparation entre ordonnateurs et comptables publics a été généralement reconnu comme un modèle éprouvé du point de vue de l'objectif fondamental de contrôle de régularité qui est le sien. Avec ce principe en effet, le contrôle est en principe permanent, notamment celui exercé pour chaque opération par le comptable public, sa faiblesse essentielle est d'une part qu'il ne permet pas un contrôle de l'efficacité de la gestion publique, ce qui au demeurant n'est pas son but, d'autre part, il génère incontestablement une lourdeur et un formalisme des procédures d'exécution, des défauts qu'il est vrai ont pu être corrigés en partie par le développement de l'informatique dans les services.

Plus largement, la cause fondamentale des réserves qui ont été faites à ce principe réside dans l'évolution des conceptions de l'organisation qui privilégient aujourd'hui une nécessaire liberté d'action des acteurs dans les systèmes modernes, et leur responsabilisation en vue du fonctionnement le plus efficace et au moindre coût. Tel n'est pas l'objectif premier du principe de séparation entre ordonnateurs et comptables. Fondé sur un « principe de méfiance » selon l'excellente expression de J. Raynaud, il privilégie les contrôles de régularité a priori, particulièrement celui du comptable public chargé de contrôler en permanence la régularité des actes de l'ordonnateur.

Par suite, on a pu s'interroger sur l'avenir du principe de séparation entre ordonnateurs et comptables, ou tout au moins sa comptabilité avec la LOLF, dès lors que cette dernière privilégie au contraire les contrôles a posteriori sur les contrôles a priori, et qu'elle poursuit prioritairement un objectif d'efficacité de la gestion publique, non de régularité. L'ambiguïté de la LOLF est toutefois qu'elle n'attaque pas le principe de manière frontale tout en l'atteignant par ricochet de par les objectifs d'autonomie accrue et de responsabilisation des gestionnaires qui sont les siens. En effet, des dispositifs tels que la globalisation des crédits des programmes, leur fongibilité, la généralisation de la pluri annualité sont des facteurs puissants de transformation d'un modèle d'organisation qui plonge les racines dans le passé.

2. Les nouveaux dispositifs de gestion

Ils prennent leur source pour l'essentiel dans la mise en œuvre d'un processus d'ensemble d'informatisation de la gestion financière et comptable. L'automatisation des tâches qui en découle entraîne nécessairement une transformation des principes et dispositifs de gestion.

2.1. L'informatisation de la gestion financière et comptable

Le processus d'informatisation de la gestion financière et comptable connaît avec la LOLF une nette accélération, il aboutit à créer un cadre de gestion commun aux différents acteurs en charge de la dépense de l'Etat. Ce cadre de gestion est unifié et se substitue à l'hétérogénéité des pratiques et applications spécifiques qui se rencontraient dans les différentes administrations.

Dans la dernière décennie, l'application informatique la plus achevée avait été réalisée avec le logiciel NETTERM (Application de Comptabilisation, d'Ordonnancement, et de Règlement de la Dépense de l'Etat et des Collectivités Locales). En vue de l'adaptation de ce logiciel aux dispositions introduites par la loi organique de 2016, un nouveau système d'application informatisée Gestion intégrée de dépenses et de recettes (GID et GIR) lui a succédé ayant été déployé progressivement dans l'ensemble des services de l'Etat avec pour objectif d'intégrer sous les acteurs de la gestion publique dans une chaîne unique, et d'améliorer ainsi le pilotage de la gestion publique et de la performance. Son champ d'application est élargi en s'étendant de la gestion de la dépense et des recettes non fiscales à la comptabilité de l'Etat, ces systèmes de gestion intégrée sont conçus pour assurer l'application de la LOLF ainsi que de toutes les dispositions l'accompagnant, à cet effet, il est organisé selon les nouvelles structures de gestion (chapitres, programmes, actions) et selon les besoins des trois comptabilités (budgétaire, générale et d'analyse des coûts).

La mise en œuvre de ce système, dont l'ambition est tout à la fois de simplifier les processus financiers et de renforcer leur suivi, soulève toutefois un certain nombre de difficultés.

2.2. La transformation des principes et dispositifs de gestion

L'informatisation de la gestion financière publique a des conséquences fondamentales en étant un puissant facteur de transformation de la gestion publique. Il en résulte en effet des principes et dispositifs de gestion nouveaux

qui ne correspondent pas au cadre juridique de l'exécution tel qu'il est appréhendé par le décret du 21 avril 1967.

Sur le plan des principes, l'élément majeur réside dans la gestion intégrée que réalise l'automatisation des tâches ce qui met fin de fait, à la séparation traditionnelle des fonctions qui jusqu'alors caractérise la gestion financière publique. On est en présence en effet d'une chaîne automatisée d'exécution dans laquelle prend place chaque acteur participant à l'acte de gestion (responsable de programme, ordonnateur, comptable public) selon une logique de standardisation des tâches et des processus.

Sur le plan des dispositifs de gestion, l'informatisation a entraîné des effets notables, en particulier en rendant largement obsolètes les contrôles de régularité a priori qui se trouvent largement intégrés désormais dans le circuit automatisé de la chaîne de la dépense. Il en est de même de certaines étapes du processus de dépenses rendues inutiles, comme par exemple celle de l'ordonnancement devenue devenue redondante dans le processus continu de la dépense.

Des conséquences en ont été partiellement tirées en ce qui concerne les procédures d'exécution, on citera en particulier la refonte du contrôle des engagements des dépenses (CED) dans ses structures et dans ses missions, ou encore la redéfinition des missions du comptable public dans le contrôle de la dépense, avec notamment comme on l'a vu la substitution d'un contrôle dit modulé au contrôle a priori exhaustif traditionnel.

Tous ces changements ainsi que l'apparition des nouveaux acteurs que sont les responsables de programmes soulignaient le besoin -et l'urgence- qu'il y avait à redéfinir un cadre juridique pleinement adapté à toutes ces évolutions et par conséquent à réformer le décret du 21 avril 1967 portant règlement général sur la comptabilité publique. La nécessité demeure aussi de repenser le cadre juridique

de la responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics et plus largement des gestionnaires publics¹⁸⁵.

3. Le régime classique de responsabilité¹⁸⁶

Le principe de séparation entre ordonnateurs et comptables n'emporte qu'un modèle organisationnel, il détermine également des régimes de responsabilité qui sont propres à l'une et l'autre de ces deux catégories d'acteurs mais, qui, au-delà peuvent s'appliquer selon les cas à tous ceux qui participent à la gestion financière publique.

La réforme de ces régimes de responsabilité peut être appréhendée comme une nécessité impérieuse depuis quelques années en raison des importantes évolutions, voire des mutations que connaît la gestion financière publique sous l'effet de la LOLF et des nouvelles technologies. Ainsi, par exemple la responsabilisation managériale des gestionnaires publics est désormais au cœur des procédures budgétaires, financières et comptables sans être l'objet d'un cadre juridique approprié. L'importance mobilisation de la Cour des comptes depuis plusieurs années en faveur de la réforme des régimes de responsabilité en matière financière reste très significative de l'urgence de celle-ci et de son ampleur.

3.1. La responsabilité des ordonnateurs et des gestionnaires publics

La responsabilité des ordonnateurs, et plus largement des gestionnaires publics, reste donc toujours, du moins en partie, à l'état de principe dans le droit actuel. Elle est par ailleurs définie par la loi n° 61-99 du 3 avril 2002 vise à

¹⁸⁵ Dans une lettre adressée par le premier président français et le procureur général au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie le 25 novembre 2003, la cour des comptes plaidait pour cette réforme et notamment un régime général de responsabilité des gestionnaires publics, doté d'infractions adaptées et de procédures efficaces ». dans le même sens cf. les actes du colloque organisé en 2005 par la cour des comptes sur le sujets qui ont été publiés à la rffp n° 92-2005 » finances publiques et responsabilité : l'autre réforme » v. égal. ajda n°12, 2005, dossier « finances publiques et responsabilité ».

¹⁸⁶ - Sur le sujet. m. j. magnet « la responsabilité des ordonnateurs et des comptables », art. Dictionnaire encyclopédique de finances publiques, op, cit : cf. également c. descheemaker, « la responsabilité des ordonnateurs devant les juridictions financières », in la comptabilité publique, continuité et modernité, op, cit aussi, v.-j, fabre, a. froment-meurice, j.-y, bertucci, n. groper, les grands arrêts de la jurisprudence financière. préf. ph, séguin, 5^{ème} édition, dalloz, 2007, n. groper, responsabilité des gestionnaires devant le juge financier.

instituer un cadre juridique définissant clairement les responsabilités des ordonnateurs et des comptables publics, déterminer leurs responsabilités lorsqu'elle est mise en cause, en leur offrant notamment la possibilité d'en atténuer les effets (décharge de responsabilité, et remise gracieuse), chaque fois que cela est justifié¹⁸⁷.

En vertu de l'article 3 de la loi, chaque ordonnateur ou comptable public est responsable des actes qu'il a pris exécutés depuis sa date de sa nomination jusqu'à celle de cessation de ses fonctions.

Néanmoins, ce système est totalement déséquilibré puisque, jusqu'à-là, la responsabilité encourue au titre de la gestion des deniers publics ne pesait, d'une manière générale, que sur les comptables publics tandis que les ordonnateurs n'étaient quant à eux susceptibles d'être mis en cause que sur un terrain restreint, celui de la gestion de fait¹⁸⁸.

3.2. La responsabilité des comptables publics¹⁸⁹

Le régime de responsabilité des comptables publics présente un certain nombre de différences notables avec celui des ordonnateurs. A titre d'exemple, au contraire de la responsabilité des ordonnateurs qui se distingue par sa fragmentation excessive et sa faible effectivité, celle pesant sur les comptables publics se caractérise par son homogénéité et son extrême rigueur. En effet, la règle de leur responsabilité pécuniaire et personnelle est à la fois simple dans son énoncé en visant tous les comptables publics en même temps que lourde de conséquences. Elle est néanmoins tempérée par l'existence de différents mécanismes d'atténuation de responsabilité.

¹⁸⁷-V.s thébault, « le comptable public, un gestionnaire responsable ? », rffp n° 112-2010.

¹⁸⁸ C.bazy-malaurie, « la réforme des juridictions financières », art, cit.

¹⁸⁹ Pour une vue d'ensemble v.j.magnet, l. vallermaud.t. vught, la cour des comptes, les institutions associées et les chambres régionales des comptes, op, cit, f-j, fabbre, a. froment-meurice, j-y bertucci, n. groper, les grands arrêts de la jurisprudence financière, op, cit ; se reporter égal. a g. moreau et s. berdin, « chronique annuelle de jurisprudence financière », rffp ; m. lascombe, x, vandendriessche, « chronique de jurisprudence financière », revue du trésor ; n. groper, chronique ajda.

Par ailleurs, les ordonnateurs et les comptables publics relèvent de juges financiers uniques, les juges de comptes exerçant dans les Cours des Comptes et Chambres Régionales des Comptes (les CRC).

Certes l'institution d'un juge financier unique pour tous les aspects de la gestion financière et comptable publique est assurément une innovation de taille néanmoins, la loi n° 61-99 du 3 avril 2002 est restée à l'écart des évolutions intervenues avec la LOLF et des adaptations qui ont été apportées au cadre de la gestion financière publique.

3.3. Une responsabilité pécuniaire personnelle lourde

Contrairement à la diversité des régimes dont relèvent les ordonnateurs, tous les comptables publics sont soumis à un même régime de responsabilité à raison des irrégularités ou manquements commis dans l'exercice de leurs fonctionnements, viennent s'y ajouter le cas échéant, les responsabilités de droit commun, disciplinaire, civile, pénale.

Les comptables publics encourent ainsi une responsabilité pécuniaire, personnelle qui est lourde dès lors qu'ils sont tenus à réparer sur leurs deniers personnels le préjudice qu'ils ont fait subir au Trésor Public ou aux organismes intéressés. D'origine ancienne, présente déjà le Dahir du 02-04-1955, la responsabilité d'encaisseur et de payeur qui trouve sa justification traditionnelle dans l'exclusivité du maniement des fonds publics confiés aux comptables publics, elle a été appréhendée comme l'une des meilleures garanties du contrôle de la régularité. Néanmoins, comme on le verra, divers mécanismes permettent dans certains cas au comptable d'obtenir une atténuation de responsabilité. La rigueur de celle-ci est donc, dans la pratique, tempérée.

■ Une responsabilité étendue en droit

En droit l'étendue de la responsabilité pesant sur les comptables publics est d'ampleur. D'une part, ils sont non seulement responsables de leurs propres manquements, mais ils ont à répondre également dans certaines conditions de

ceux commis par leurs subordonnés, voire même leurs prédécesseurs. D'autre part, la mise en jeu de leur responsabilité obéit à un principe rigoureux, la loi du 03 avril 2002 met en effet à leur charge une présomption de responsabilité au terme de laquelle la simple constatation de manquements suffit à engager la responsabilité du comptable sans qu'il soit besoin de faire la preuve d'une faute commise. Dans la récente période toutefois, et notamment avec la même loi, des atténuations ont été apportées à une conception objective de la responsabilité du comptable qui faisait depuis longtemps déjà l'objet de débats.

■ ***Une responsabilité fondée sur des obligations administratives étendues***

La responsabilité des comptables est fondée sur des obligations administratives étendues, elles résultent des dispositions du décret du 21 avril 1967 qui continuent à s'appliquer dans l'attente de la réforme de ce texte et alors même que des aménagements substantiels ont été apportées aux modalités de contrôle qui incombent aux comptables.

Selon la loi du 03 avril 2002, les comptables sont en effet personnellement responsables sur leurs deniers propres à raison de l'ensemble des obligations qui leur sont prescrites par le décret du 21 avril 1967 dans l'exécution des recettes et des dépenses. Or celles-ci ne se réduisent pas au seul mouvement des fonds, le comptable public n'est pas uniquement un caissier, il est également chargé, selon le décret du 21 avril 1967 de contrôler la régularité des ordres des recettes et de dépenses. A défaut de ces contrôles, sa responsabilité est engagée.

En la matière, le comptable public n'est toutefois pas tenu à des obligations et des responsabilités de même degré élevé.

Pour les recettes, s'il doit s'assurer de l'autorisation de percevoir, sa responsabilité principale est celle du recouvrement, la responsabilité des comptables est engagée dès que les recettes n'ont pas été recouvrées. La responsabilité du comptable peut être engagée s'il n'apporte pas la preuve de ses diligences. Le juge des comptes examine les diligences par eux à cet effet, elles

doivent notamment être rapides, complètes et adéquates. Si tel n'est pas le cas, le juge met en cause leur responsabilité¹⁹⁰.

Pour les dépenses, les comptables ont l'obligation de contrôler la validité de la créance et notamment l'exactitude des calculs de liquidation, ils doivent s'assurer que les ordonnances ou mandats reposent sur un acte juridique exécutoire autorisant le paiement et qu'ils sont bien appuyés des pièces justificatives énoncées dans les nomenclatures et instructions comptables. D'une manière générale, ils doivent vérifier la compétence de l'ordonnateur, l'existence des pièces justificatives réglementaires, le respect de la règle du service fait, l'existence des crédits nécessaires, l'éventuelle application des règles relatives à la prescription¹⁹¹.

Mais les comptables publics ne sont pas seulement responsables à raison de leurs actes propres. Ils peuvent l'être également du fait d'autrui, en étant responsables des actes de leurs subordonnés ou des personnes placées sous leur surveillance, la responsabilité à l'égard des actes des subordonnés est dite inconditionnelle¹⁹² dans la mesure où elle est encourue de l'intégralité des actes ou de la gestion des personnes placées sous l'autorité hiérarchique du comptable tenu à une obligation générale de contrôle et de surveillance. Telle est l'obligation qui est celle des comptables publics vis-à-vis des agents de leur poste, et des comptables supérieurs responsables, de même, de la gestion des comptables subordonnés¹⁹³.

¹⁹⁰ Pour être adéquates, elles doivent être adaptées à la nature de la créance et aux circonstances et elles doivent aussi l'être dans les formes requises, c. comptes, 1^{er} ch.17 mars 2009, comptables des impôts de nord-lille, c. comptes, 23 janvier 2007, 1^{er} ch. receveurs des impôts de meurthe et moselle. la cour sanctionne également des comptables qui n'ont procédé qu'à l'envoi d'avis à tiers détenteur sans effectuer d'autres diligences (cc. 1^{er}ch, 25 mai 2011, dsf de la réunion-service des impôts des entreprises centralisateur de saint-denis ouest).

¹⁹¹ V.j. magnet. éléments de comptabilité publique, op,cit : du même auteur : les comptables publics, op, cit.

¹⁹² V.c. comptes 1^{er} ch.25 avr 2007 tpg de l'eure dans lequel la cour a jugé que la responsabilité d'un tpg ne peut être mise en jeu à raison d'un déficit imputable à une receveur des impôts car s'il centralise dans ses comptes les opérations de ce dernier, il ne dispose à son égard d'aucune autorité hiérarchique.

¹⁹³ Ainsi la responsabilité du comptable ne peut être engagée si la responsabilité du régisseur n'apu être mise en cause : cc, 3^e ch. 20 janv, 2011, tpg de cayenne.

En revanche, cette responsabilité est dite limitée lorsque le comptable n'est tenu qu'à une obligation réduite de contrôle et de surveillance. Tel est le cas des comptables de rattachement chargés de la centralisation des opérations des percepteurs, qui ne sont responsables des opérations de ceux-ci que dans la limite des contrôles qu'ils ont tenus d'exercer. Il en est de même de la gestion des régisseurs de recettes ou d'avances à l'égard de laquelle la responsabilité des comptables publics n'a plus qu'un caractère limité comme l'a consacré la loi relative au fonctionnement des régies du 26 mars 1969, c'est-à-dire la responsabilité du comptable n'est engagée que s'il a commis « une faute ou une négligence caractérisée à l'occasion de son contrôle sur pièce ou sur place » .

Enfin, les comptables publics sont également responsables de la gestion des comptables de fait lorsque, ayant eu connaissance de celle-ci, ils ne l'ont pas signalée (leur responsabilité n'a toutefois qu'un caractère subsidiaire s'ils n'y ont pas participé).

■ *La responsabilité des comptables successifs*

La responsabilité des comptables publics est en principe limitée dans le temps à toutes les opérations effectuées depuis la date de leur installation dans un poste jusqu'à la date de cessation de leurs fonctions. Néanmoins, ils s'exposent à voir leur responsabilité engagée à raison de la gestion de leur prédécesseur pour les opérations qu'ils auraient prises en charge sans émettre de réserves lors de leurs entrée en fonction ou qu'ils n'auraient pas contestées dans un délai de six mois à partir de cette date.

3.4. Une responsabilité présumée

Le régime de la responsabilité des comptables publics est d'autant plus rigoureux qu'il repose sur une présomption édictée par la loi du 03 avril 2002. Leur responsabilité se trouve ainsi engagée par le seul constat d'un manquement ou d'une irrégularité : fonds manquant en caisse, dépense irrégulièrement payée, recette non recouvrée, sans que leur faute ait à être préalablement établie.

Cette responsabilité est qualifiée ainsi d'objective, en ce sens qu'elle repose sur de seules constatations de fait de droit à partir des comptes, sans qu'il y ait lieu d'apprécier le comportement personnel ou les circonstances¹⁹⁴.

L'intention du législateur a été que la détermination de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public s'apprécie en tenant compte de l'existence ou non d'un préjudice financier, et par conséquent selon une logique plus subjective qui renforce le rôle du juge des comptes. En cas de préjudice financier au détriment de l'organisme concerné, le juge prononce comme antérieurement une décision de débet (arrêt ou jugement). En l'absence de préjudice financier, le juge ne peut plus comme antérieurement prononcer de décision de débet (les débet dits sans préjudice). Il détermine en fonction des circonstances de l'espèce le montant de la somme qu'il convient de mettre à la charge du comptable, la loi lui permettant ainsi de sanctionner de manière plus adaptée et proportionnée ceux des manquements qui ne se sont pas traduits par un préjudice financier¹⁹⁵.

La responsabilité des comptables publics n'est pas une responsabilité sans faute, celle-ci n'est que présumée sans avoir un caractère irréfragable. Ainsi, les comptables publics peuvent se dégager de la responsabilité mise à leur charge soit en rapportant la preuve de la régularité de leur gestion ou de l'accomplissement régulier de l'ensemble de leurs obligations de contrôle, soit en établissant que l'inexécution de celles-ci résulte de causes indépendantes de leur diligence.

¹⁹⁴ Il est fait valoir que dans la pratique toutefois, le juge financier dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu, notamment parce qu'il est habilité à apprécier les diligences faites par le comptable public en recettes, ce qui le conduit donc à tenir compte de divers paramètres et notamment des circonstances atténuantes.

¹⁹⁵ V. notamment les observations d'h.gisserot sur ce point en rffp n° 92-2005.

3.5. Les atténuations de responsabilité

Divers mécanismes traditionnels viennent tempérer sensiblement le caractère très rigoureux du régime de responsabilité pesant sur les comptables publics en organisant a priori ou a posteriori des atténuations de responsabilité.

Certains permettent aux comptables publics de se prémunir a priori contre la rigueur des responsabilités qu'ils encourent. Il en est ainsi avec le dispositif de l'admission en non-valeur. Les comptables peuvent demander aux autorités administratives compétentes de statuer sur l'admission en non-valeur des créances devenues irrécouvrables par suite notamment de l'insolvabilité ou de la disparition des débiteurs. L'admission en non-valeur ayant pour effet de dégager la responsabilité des comptables¹⁹⁶ à l'égard des recettes pour lesquelles ils doivent justifier de la prise en charge à la clôture de l'exercice ou à l'expiration des délais réglementaires. De la même façon, en cas de dépense irrégulière payée sur réquisition de l'ordonnateur, l'ordre de réquisition de ce dernier exonère le comptable de toute responsabilité, celle-ci étant transférée à l'ordonnateur a posteriori.

Les mécanismes a posteriori d'atténuation ou d'exonération de responsabilité mettent en valeur quant à eux le rôle du ministre des finances dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et partant, le particularisme du droit Marocain du ministre-juge.

Les comptables publics pouvaient uniquement solliciter du Ministre une décharge de responsabilité pour circonstances de force majeure, cette décharge exonérant rétroactivement le comptable de toute responsabilité.

¹⁹⁶ Etant entendu qu'elle n'a d'effet que pour l'avenir, sans permettre de suppléer rétroactivement au défaut de diligences des comptables d'où est résulté le non-recouvrement ; v.cc 26 juin 1996, 7^e ch. institut géographique national.

Ensuite, le ministre des finances détenait traditionnellement le pouvoir d'accorder aux comptables publics de bonne foi la remise gracieuse en tout ou partie des sommes qu'ils avaient à reverser¹⁹⁷.

Le dispositif faisait depuis longtemps l'objet d'approches divergentes. Il était appréhendé pour certains, et notamment par l'administration comme une voie positive de régulation dès lors qu'il permettait, en cas de disproportion importante entre la dette du comptable de bonne foi et ses ressources propres, d'atténuer la rigueur d'un régime de responsabilité qui, on le rappelle, ne se fonde que sur des éléments matériels et par conséquent sanctionne toute irrégularité nonobstant l'absence de faute, voire de préjudice financier pour la personne publique. Pour d'autres, et notamment une large partie de la doctrine, cette procédure, comme d'ailleurs la précédente, constituait autant de limites qui sont ainsi apportées au rôle effectif du juge des comptes et à son indépendance puisque ce dernier peut voir ses décisions réformées par l'autorité administrative¹⁹⁸.

3.6. Les autorités compétentes dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics

On retrouve encore un certain nombre de particularismes traditionnels. Toutefois, certains ont disparu ou ont été atténués avec la loi 61-99.

■ *La mise en jeu de la responsabilité pécuniaire des comptables publics*

Elle peut emprunter soit la voie administrative, soit la voie juridictionnelle. Selon la loi précitée, les autorités compétentes pour l'établir et la sanctionner sont concurremment soit l'autorité hiérarchique dont ils relèvent, c'est-à-dire le ministre intéressé ou le ministre des finances, soit le juge des comptes (cour des comptes ou chambres régionales des comptes).

¹⁹⁷ La remise gracieuse occupe également une place non négligeable en matière fiscale ; v. m.c esclassin, « les pouvoirs de remise gracieuse en matière fiscale : entre archaïsme et modernité », mélanges en l'honneur de j.morand- deveiller, montchrestien.

¹⁹⁸ Pour une vue de la question très controversée de la remise gracieuse dans le droit de la comptabilité publique », v. notamment les positions opposées de m. lascombe et de j. bassères in rffp n °92 2005, cit.

Cette dualité de compétences n'emporte pas atteinte, en principe, aux pouvoirs respectifs de chaque autorité, chacune pouvant se saisir et statuer indépendamment. Par ailleurs, en cas d'opinion divergente, la règle est que le juge des comptes l'emporte sur l'autorité administrative.

Ainsi et dès lors qu'un comptable a bénéficié d'une décharge de responsabilité prononcée par le juge des comptes, le ministre intéressé ou le ministre des Finances est privé de la possibilité de la maintenir ou l'établir et de prononcer un arrêt de débet. En outre, quand bien même intéressé ou le ministre du budget aurait établi la responsabilité d'un comptable public, le juge des comptes peut l'écarter et prononcer un arrêt de décharge.

■ *La nature des débet*

Les débet administratifs ou juridictionnels n'ont pas en droit la nature d'une sanction personnelle infligée au comptable public. Ils n'ont d'autre portée que de constater une irrégularité dans les comptes et d'obliger le comptable au reversement. Cette portée était entière pour les débet juridictionnels en vertu de l'adage selon lequel « le juge des comptes juge non les comptables publics », ce qui signifie que le juge n'a pas à apprécier subjectivement la faute mais doit se borner à un constat objectif. La situation a toujours été plus nuancée pour les débet ministériels. Ces derniers procèdent certes d'un constat objectif, mais de PART les atténuations de responsabilité qu'il peut accorder au comptable, le ministre du budget est investi d'un pouvoir d'appréciation subjective que n'a pas le juge des comptes¹⁹⁹.

Le débet est constitué de deux éléments, le montant en principal et les intérêts. Le principal est constitué par le montant du manquement dans les comptes. en sus du principal, les débet sont assortis d'un intérêt au taux légal dont le point de départ est la date du fait générateur de la dette ou de la date à laquelle l'irrégularité a été découverte.

¹⁹⁹ J.raynaud, préface à l'ouvrage de c. descheemacker

Paragraphe II : le management public dans l'exécution administrative du Budget : la LOLF

Le nouveau cadre budgétaire de gestion des crédits institué par la LOLF (spécialisation par programmes, fongibilité, suivi des objectifs et des résultats...) entraîne une évolution importante, voire même une révolution des modalités de l'exécution du budget de l'Etat. Un nouveau système de gestion est en place qui fonctionne sur la base d'une chaîne de responsabilités fondée sur une logique de résultat, il se situe par conséquent aux antipodes de la logique de moyens particulièrement déresponsabilisant qui était en vigueur jusqu'à 2015 avec les anciennes règles budgétaires.

Cette logique de responsabilisation est en effet apparue dès la fin des années 1970 au moment où il devenait perceptible, face à la crise financière et fiscale de l'Etat, qu'il devenait indispensable de gérer d'une manière plus rationnelle les finances publiques et d'automatiser, dans un premier temps, les décideurs et les gestionnaires locaux. C'est alors que s'est développé à la périphérie de l'Etat, la préoccupation de mieux gérer, de contrôler la gestion locale, en particulier en lui appliquant des pratiques managériales empruntées aux entreprises (analyse financière, tableaux de trésorerie, comptabilité d'exercice, contrôle de la dette, programmation pluriannuelle des investissements...).

Cette conception managériale²⁰⁰ de la gestion financière locale a renouvelé la question de la responsabilisation des acteurs financiers publics. C'est cette logique de responsabilisation ancrée dans la logique du management des entreprises que l'on retrouve maintenant à l'identique dans le processus de réforme financière qui est engagé pour l'Etat central avec la LOLF. Plus encore, elle constitue l'ossature de la nouvelle gouvernance financière publique. Aujourd'hui c'est donc le cœur de l'Etat qui est touché par cette nouvelle culture

²⁰⁰ Rffp, « doit-on ou peut-on gérer une commune comme une entreprise ? », n°13-1985.

de gestion, les ministères et leurs administrations se trouvent placés dans une logique de responsabilisation en chaîne et d'automatisation de leur gestion.

Le processus est global et continu même s'il rencontre inévitablement des limites. Il s'étend sur la durée et concerne tout autant les collectivités locales que l'Etat.

Au total on peut dire qu'il y a donc maintenant une trentaine d'années qu'a été amorcée, et expérimentée la responsabilisation des acteurs financiers et la nouvelle gestion publique²⁰¹. C'est une nouvelle évolution de la culture financière publique vers un rapprochement avec la culture financière de l'entreprise qui se poursuit aujourd'hui au sein des administrations de l'Etat.

1. la conceptualisation de la nouvelle gouvernance financière de l'Etat : le modèle du gouvernement de l'entreprise²⁰²

1.1. La théorie de l'agence et la conception contractualisée de l'entreprise

Dans la conception la plus courante de la gouvernance d'entreprise, celle-ci est considérée comme un lieu de régulation et de formation de rapports contractuels. Le contrat est la base du système, tout est fondé sur le principe que le décideur et l'agent, c'est-à-dire le gestionnaire, s'engagent mutuellement, le second qui est le mandaté pour réaliser un objectif et dispose d'une délégation de pouvoir pour le faire, est relativement autonome.

Selon une telle approche, ce n'est plus la notion d'institution qui est essentielle. Comme le souligne Frédéric Parrat, l'institution « n'est plus une entité à part entière mais une « fiction légale » c'est-à-dire un lieu où se réalise par un processus d'équilibre complexe entre individus des objectifs potentiellement conflictuels. La firme est donc une coquille vide qui sert de réceptacle à de multiples contrats passés entre les individus au centre desquels se

²⁰¹ Cf. j. bouinot, la nouvelle gestion municipale, cujas, 1977, p 192.

²⁰² M. bouvier, mcesclassan, j. p lassale : manuel des finances publiques, 14^{ème} édition 2016-2017. p, 379

trouve le dirigeant ...il n'existe que des rapports contractuels entre les individus²⁰³ ».

Dans ce cadre, le gestionnaire mandaté est jugé sur ses résultats et il peut être sanctionné positivement ou négativement. Il fait l'objet de contrôles de ses performances et doit produire un rapport de performance montrant que les objectifs posés au départ ont été atteints.

Quant au décideur, sa préoccupation est de s'assurer qu'une fois le contrat établi et signé le mandaté respecte bien ses engagements. On parle de « risque de hasard » ou « d'aléa moral » qu'il convient de prévenir par un dispositif de surveillance et d'incitation, bien entendu, cette surveillance engendre des coûts qu'il convient d'évaluer.

La relation, dite d'agence, qui découle du contrat implique la généralisation et la diffusion la plus large de l'information, cette relation repose sur le principe qu'il ne doit pas y avoir asymétrie de l'information entre les contractants.

L'information est essentielle en effet pour le contrôle, c'est pourquoi la qualité du contrôle oblige à la mise en place de systèmes d'informations et de performance et par exemple d'une comptabilité ainsi que d'outils de gestion permettant pour le dirigeant comme pour le gestionnaire de suivre en temps réel l'évolution financière de l'entreprise et la programmer.

Ainsi, on aura compris que si l'enjeu du gouvernement d'entreprise est un enjeu économique et financier, il est fondamentalement un enjeu de pouvoir portant sur la maîtrise de l'information. Par ailleurs, il concerne tout autant le décideur que le ou les agents que celui-ci a mandatés pour gérer.

1.2. La transposition du modèle de l'entreprise à l'Etat

Selon ce modèle, l'espace public est appréhendé comme un lieu de régulation, Il est un lieu de coordination et d'organisation de ses rapports avec

²⁰³ F. parrot, le gouvernement d'entreprise, éd, maxima, 1999.

son environnement interne ou externe, des rapports basés sur la contractualisation et la responsabilisation.

C'est ainsi que les différences entre gestion publique et privée en viennent à s'estomper progressivement, la gestion publique s'y caractérise alors par le fait qu'elle adopte le modèle et la logique de l'entreprise, ce qui la conduit à l'établissement d'un rapport client-fournisseur entre l'Etat et les citoyens, une telle logique engendre des transformations de fond tant au sein des administrations que dans les relations qu'elles entretiennent avec leurs administrés.

Ainsi, non seulement les citoyens sont considérés et se considèrent eux-mêmes comme des usagers ou des clients mais agences peuvent venir se substituer aux administrations classiques. Les agences sont des institutions qui sont souvent un mode de fonctionnement très proche de celui d'une entreprise et leur organisation rompt avec le modèle hiérarchique, autoritaire et bureaucratique, elles sont relativement autonomes et contractualisent leurs objectifs avec l'Etat.

Par ailleurs, la responsabilité et l'autonomie des gestionnaires est logiquement instituée à tous les niveaux du secteur public tandis qu'un contrôle interne de leur gestion se substitue généralement du contrôle externe.

Enfin, le budget de l'Etat est placé au cœur de la réforme des finances publiques. Il est l'instrument clef de la gestion et des transformations de celle-ci (avec les préoccupations d'équilibre, de maîtrise des dépenses, de mise en place d'une comptabilité d'exercice, d'un contrôle de gestion, de la fixation d'objectifs et de l'évaluation des performances).

C'est ce modèle qui a été mis en œuvre dans différents Etats du monde depuis ces dernières décennies, par exemple en Nouvelle-Zélande, en Australie, au Canada, au Royaume-Unis, au Pays-Bas, au Danemark, en Finlande, ou

encore en Espagne. C'est également cette même direction qui a été prise en France et au Maroc avec la LOLF.

1.3. Le pilotage de la gestion : une chaîne de responsabilités

■ *La responsabilisation managériale des gestionnaires*

La fongibilité des crédits : élément clé de la responsabilisation des gestionnaires.

Le dispositif institué par la LOLF, qui consiste dans la globalisation des crédits et leur fongibilité à l'intérieur des programmes, est un facteur de transformation essentiel de la gestion publique et du fonctionnement général de l'administration y compris des objectifs et des raisons d'être de ses corps de contrôle.

En effet, avec la globalisation et la fongibilité des crédits, le gestionnaire public est doté d'une plus grande autonomie, il réalise comme il l'entend le programme dont il a la charge et, indiscutablement, ses marges de manœuvre sont très larges, il peut redéployer des crédits à son gré entre les titres, il décide quelle doit être la meilleure répartition des dépenses. On rappellera toutefois que la fongibilité des crédits ne s'étend pas aux dépenses de personnel (il est possible d'utiliser des crédits concernant ces dépenses pour abonder d'autres crédits mais l'inverse n'est pas permis).

Il y a bien entendu, on le verra, une contrepartie, elle consiste dans la responsabilité qui est celle des gestionnaires vis-à-vis des objectifs poursuivis et dans leur engagement à devoir réaliser les résultats fixés. Ces derniers doivent aussi rendre compte de leur gestion et produire un rapport annuel de performance, des indicateurs permettent d'évaluer la qualité de la gestion accomplie.

■ *Les responsables de programmes*

La nouvelle logique de gestion axée sur les résultats suppose une identification des responsabilités, c'est ainsi que la nouvelle loi organique a

institué la désignation d'un responsable par programme qui sera chargé de définir les objectifs et les indicateurs et d'assurer le suivi et la mise en œuvre dudit programme.

La responsabilisation se manifeste également, d'une part à travers l'institution d'un responsable par programme chargé de définir les objectifs et les indicateurs y afférent retracé au niveau d'un Projet Annuel de Performance (les PAP), et d'autre part à travers l'obligation de rendre compte de l'exécution de la Loi de Finances par le biais des Rapports Annuels de Performance (les RAP).

1.4. L'évaluation de la gestion : une culture de la performance

La nouvelle gouvernance financière publique ne se borne pas à autonomiser les responsables de programmes en leur attribuant des moyens dont ils peuvent disposer à leur guise (ou presque) pour atteindre les objectifs fixés, ils sont certes tenus d'atteindre ces objectifs mais ils seront également jugés sur leurs résultats, leur action s'inscrivant dans le cadre d'une logique de la performance, des indicateurs de résultats sont ainsi élaborés pour tous les niveaux de responsabilité de la base au sommet. C'est sur la base de ces indicateurs que la gestion fait l'objet d'une évaluation.

A chaque mission et à chaque programme sont associés des objectifs et des indicateurs de résultats représentatifs des priorités du programme, ces objectifs et ces indicateurs sont présentés au Parlement dans les (PAP). En fin d'exercice, il doit être rendu compte des résultats obtenus dans les (RAP).

L'objectif, qui doit être mesurable par des indicateurs chiffrés, expose la stratégie et les priorités du programme. Il doit répondre à trois préoccupations :

- ▶ Le citoyen: étant entendu que ce que recherche le citoyen, c'est l'efficacité socio-économique.
- ▶ L'utilisateur: étant entendu que ce que recherche l'utilisateur, c'est la qualité du service rendu.

► Le contribuable : étant entendu que ce que recherche le contribuable, c'est l'efficacité de la gestion de manière à ce que la charge fiscale soit la moindre lourde possible.

■ ***Une nouvelle architecture budgétaire pour une amélioration de la gestion publique***

La nouvelle loi organique définit un nouveau cadre budgétaire par lequel l'autorisation parlementaire de dépenses est fondée sur une présentation des crédits, selon un cadre budgétaire triennal s'articulant autour des programmes.

■ ***Un budget s'inscrivant dans un cadre budgétaire triennal***

Les mécanismes des finances publiques, et précisément la procédure budgétaire, reflètent fidèlement la nature des relations entre les pouvoirs publics.

La loi des finances de l'année, préparée en vertu de cette nouvelle loi organique, devra obéir à une programmation triennale glissante, actualisée annuellement. L'objectif est d'améliorer la cohérence entre les stratégies sectorielles, tout en préservant l'équilibre financier de l'Etat.

Cette programmation vise notamment à définir, en fonction d'hypothèses économiques et financières réalistes et justifiées, l'évolution sur trois ans de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat²⁰⁴.

En outre, cette programmation pluriannuelle permet de sécuriser la trajectoire des finances publiques, en assurant la maîtrise de la dépense de l'État définie pour trois ans : le cadrage budgétaire triennal constitue un engagement collégial du Gouvernement, se traduisant par une programmation ferme des dépenses.

La phase de préparation budgétaire, qui porte non plus sur une seule année, mais sur chacune des trois années de la période. Son objectif est d'atteindre une meilleure gestion des finances publiques et de renforcer l'harmonie entre les

²⁰⁴ Articles 5 al.2 de la loi organique des finances

politiques sectorielles pour garantir leur efficacité et l'amélioration de leur rendement.

■ *Un budget s'articulant autour des programmes*

Le budget-programme est défini comme « un mode de présentation des crédits budgétaires consistant à regrouper les actions d'un même ministère par programme en rapprochant pour chacun d'eux les crédits de toutes natures et les résultats physiques ou financiers attendus, le tout étant complété par une projection indicative portant sur plusieurs années»²⁰⁵.

Par ailleurs, le budget-programme est un budget basé sur les résultats précis à atteindre au bout d'une période donnée, c'est un outil de gestion et de planification qui privilégie la performance. Il vise l'utilisation efficace et équitable de toutes les ressources publiques dans le but de promouvoir l'économie et d'améliorer la situation des différentes couches sociales.

La budgétisation par programme a d'abord été une expérience américaine à travers le PPBS (Planning Programming Budgeting System) puis française avec la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB)²⁰⁶.

L'effort de rationalisation dans le choix des dépenses apparut aux Etats-Unis en 1961 sous forme de PPBS (Planning Programming Budgeting System) quand Mac Namara l'imposa aux différents départements du Ministère de la défense afin d'éviter les gaspillages trop importants des ressources publiques. En 1965 ces méthodes étaient reprises par la plus grande partie des administrations de l'Etat fédéral²⁰⁷.

En janvier 1968, le gouvernement français, sur l'initiative du Ministre de l'Economie et des Finances, Michel DEBRE, crée la mission pour la

²⁰⁵ Voir raymondguillien et jean vincent, le lexique des termes juridiques. 14e édition 2003 dalloz, p.80

²⁰⁶ Voir blanche ahowesso, contribution à l'amélioration de la mise en œuvre du budget programme au benin: cas du mctic, université d'abomey calavi- école nationale d'administration et de magistrature (enam - dts en administration des finances et du trésor) ,2010.

²⁰⁷ Op.cit.

Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB). Cette opération est largement inspirée du PPBS américain : on part des objectifs visés pour aboutir à la distribution des crédits annuels aux différents secteurs. La RCB substitue ainsi un budget d'objectifs à un budget de moyens²⁰⁸.

En s'inspirant des expériences des pays plus avancés en gestion des finances publiques, le Maroc a opté pour des réformes d'envergure en matière de gestion budgétaire. A cet effet la nouvelle loi organique pose les jalons d'une gestion budgétaire orientée vers les résultats et la performance pour garantir une meilleure visibilité et une plus grande maîtrise des enjeux budgétaires et du processus de préparation et d'exécution des lois de finances.

Cette approche programmatique, signifie selon les dispositions de la loi organique, que les dépenses du budget général sont présentées, à l'intérieur des titres, par chapitres, subdivisés en programmes, régions et projets ou action²⁰⁹. Le Parlement sera ainsi en mesure de mieux apprécier la totalité des moyens déployés pour mettre en œuvre chaque politique du gouvernement.

Chaque programme²¹⁰ est dirigé par un responsable de programme, chargé de son animation et responsable de définir les objectifs et indicateurs dudit programme et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre, sous l'autorité du Ministre. Afin de lui donner les moyens d'accomplir cette mission, la loi organique des finances lui accorde une très grande liberté de gestion en lui permettant de redéployer à sa guise les crédits dont il dispose à l'intérieur d'un programme et entre les programmes d'un même chapitre, avec comme seule limite de ne pas dépasser le plafond fixé pour les dépenses de personnel, et à la condition de rendre compte précisément de sa gestion à la fin de l'exercice.

²⁰⁸ Op.cit.

²⁰⁹ Article 38 de la loi organique relative aux lois de finances (lof) marocaine.

²¹⁰ Le programme constitue une enveloppe globale et limitative de crédits. il relève d'un seul ministère et regroupe un ensemble cohérent de projets ou actions

Un projet ou action est décliné en lignes budgétaires qui renseignent sur la nature économique des dépenses afférentes aux activités et aux opérations entreprises. Cette déclinaison des projets ou actions en lignes est présentée dans le projet de loi de règlement de la loi de finances soumis au parlement²¹¹.

■ ***La production des rapports de performance***

La loi organique prévoit un dispositif de définition et de suivi de stratégie de l'action publique : pour chaque programme, un projet annuel de performance élaboré par le département ministériel ou l'institution concernée qui reflète les objectifs du programme, dont la réalisation est mesurée par des indicateurs. À l'issue de l'exercice, le rapport annuel de performance mentionne les résultats escomptés.

Les parlementaires sont désormais en mesure de vérifier la pertinence des objectifs du travail gouvernemental au regard de l'attente des citoyens, et de connaître les moyens affectés par les départements gouvernementaux aux politiques publiques qu'ils gèrent, et d'évaluer l'efficacité et la qualité de leurs résultats.

A savoir que, le projet de performance est présenté à la commission parlementaire concernée, en accompagnement du projet du budget dudit département ministériel ou institution.

■ ***Le renforcement des règles et principes de la transparence***

La transparence des finances publiques est un élément crucial de la gestion des finances publiques et de la responsabilisation. Elle assure que les gouvernements ont une image précise de leur situation et de leurs perspectives budgétaires, des coûts et des avantages à long terme de toute réorientation des politiques et des risques potentiels susceptibles de les faire déraiser. Elle offre

²¹¹ - Article 21 la lolf marocaine.

également au parlement et aux citoyens l'information dont ils ont besoin pour évoquer la responsabilité du gouvernement²¹².

Ainsi, comme c'est déjà le cas dans un certain nombre de grandes démocraties, le Gouvernement s'engagera vis-à-vis du Parlement et de l'opinion sur des objectifs d'action publique, assortis d'indicateurs de résultats. Pour l'exécution de ces programmes, il disposera des crédits limitatifs, inscrits dans une perspective pluriannuelle.

Cette démarche ne pourra être réussite que s'elle se concrétisera par :

■ ***Un budget sincère***

Le principe de sincérité budgétaire est l'une des cinq règles techniques fondamentales régissant le fonctionnement du budget de l'Etat. Il se définit comme le souci éthique de garantir l'exactitude des informations dans la loi de finances et la fiabilité de l'équilibre budgétaire annoncé.

Aussi, le principe de sincérité des lois de finances modernise la gestion budgétaire en adaptant les lois de finances aux exigences posées par la loi organique des finances avec sa logique de performance.

Pour s'harmoniser à ce principe, la nouvelle loi organique a modifié la nomenclature budgétaire, on optant les principes suivants :

- Les crédits ouverts dans le projet de loi des finances sont limitatifs, ce qui entraîne que les dépenses du personnel ne peuvent être engagées, ordonnancées et payées que dans la limite des crédits ouverts au titre du chapitre²¹³.
- Les règles de gestion budgétaires et comptables nécessaires au respect du caractère limitatif des crédits ouverts au titre du chapitre du personnel

²¹² Voir le *code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques* élaboré par le *fonds monétaire international*, 1998 et actualisé en 2007

²¹³ Article 58 de la loi organique des finances

sont fixées par arrêté du Chef du gouvernement²¹⁴, ce qui traduit clairement la responsabilité collégiale du gouvernement en matière de gestion financière, autre que le ministre concerné.

Les dépenses d'investissement sont destinées principalement à la réalisation des plans de développement stratégiques et des programmes pluriannuels, elles ne peuvent pas comprendre des dépenses du personnel ou de matériel afférentes au fonctionnement des services publics²¹⁵.

Les crédits relatifs aux dépenses d'investissement comprennent les crédits de paiement et les crédits d'engagement qui constituent la limite supérieure des dépenses que les ordonnateurs sont autorisés à engager pour l'exécution des investissements prévus²¹⁶.

■ *Nouvelles règles de gestion des SEGMA et des Comptes Spéciaux du Trésor (CST)*

D'après les nouvelles dispositions de la loi organique des finances, la création d'un service de l'Etat géré de manière autonome est conditionnée par la justification de l'existence de ressources propres provenant de la rémunération de biens ou de services rendus²¹⁷.

Les ressources propres doivent représenter, à compter de la 3ème année budgétaire 30% de l'ensemble de leurs ressources autorisées au titre de la loi de finances de ladite année, et ce pour les services de l'Etat gérés de manière autonome créés à partir du 1er janvier 2016.

Les services de l'Etat gérés de manière autonome qui ne répondent pas à cette condition sont supprimés par la loi de finances suivante. Aussi, il est interdit

²¹⁴ Article 21 du décret n° 2-15-426 du 15 juillet 2015 relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances. Bulletin officiel n°6378 du 16/07/ 2015

²¹⁵ Article 17 de la loi organique des finances.

²¹⁶ Article 18 al.1 de la loi organique des finances

²¹⁷ Article 21 de la loi organique des finances

d'imputer au budget d'un service de l'Etat géré de manière autonome les dépenses du personnel²¹⁸.

Aucun versement au profit d'un compte spécial du Trésor ou d'un service de l'Etat géré de manière autonome ne peut être effectué à partir du budget d'un service de l'Etat géré de manière autonome;

Des versements peuvent être effectués, en cours d'année, au profit du budget général, à partir du budget d'un service de l'Etat géré de manière autonome.

Les ressources des comptes d'affectation spéciale provenant du produit des taxes et/ou des recettes qui leur sont affectées doivent représenter, à compter de la 3^{ème} année budgétaire suivant la création desdits comptes, au moins 40% de l'ensemble de leurs ressources autorisées au titre de la loi de finances de ladite année, et ce pour les comptes créés à partir du 1er janvier 2016. Les comptes d'affectation spéciale qui ne répondent pas à cette condition seront supprimés par la loi de finances suivante.

Ainsi, la nouvelle loi organique prévoit deux conditions pour que les comptes spéciaux du Trésor continuent à exister²¹⁹ :

- Ils doivent remplir l'objet pour lequel ils ont été créés.
- Ils doivent donner lieu à des dépenses pendant trois années consécutives, sinon ils seront supprimés au terme de la troisième année par la loi de finances qui suit.

Dans ce cadre, la loi organique des finances établit de nouvelles règles financières de manière à renforcer la soutenabilité et l'équilibre financier, de même qu'elle encadre la dette en interdisant que le produit des emprunts dépasse la somme des dépenses d'investissement et du remboursement du principal de la dette au titre de l'année budgétaire.

²¹⁸ - Article 22 de la loi organique des finances.

²¹⁹ - Article 28 al.9 de la loi organique des finances.

La mise en œuvre de cette réforme constitue une nouvelle étape dans le processus d'amélioration de la gestion des finances publiques et de la reddition des comptes à travers notamment, la consécration des principes de l'efficacité, de la performance et de suivi-évaluation.

Ainsi, le texte prévoit de simplifier la pratique des amendements, à travers une nouvelle définition de la charge publique. Mais aussi de revoir les modalités de vote des prévisions des dépenses en vue de les inscrire dans une démarche axée sur les résultats, à travers l'orientation du vote des budgets sectoriels selon des programmes à réaliser.

Paragraphe 3. Le nouveau cadre comptable

La loi organique de 2016 a modifié profondément le cadre comptable de l'Etat²²⁰. Les dispositifs prévus comme la logique générale qui sous-tend la loi correspondant à l'objectif d'une plus grande transparence des comptes ainsi qu'une meilleure maîtrise des coûts publics. La comptabilité y est conçue comme un véritable outil d'information, de gestion et d'aide à la décision.

1. Une comptabilité à trois dimensions

L'article 31 de la LOLF, précise que l'Etat tient une comptabilité des recettes et des dépenses et une comptabilité générale de l'ensemble des opérations budgétaires, il opère ainsi une distinction nette entre deux notions, celle de comptabilité budgétaire et celle d'une comptabilité générale de l'Etat, c'est bien entendu de la deuxième qu'il entend faire un instrument de contrôle de la gestion et de la performance.

La comptabilité générale de l'Etat est une comptabilité d'exercice adaptée de celle des entreprises. Par ailleurs, une comptabilité destinée à analyser les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes a été également instituée par la loi organique.

²²⁰ V.m-c. esclassan, la réforme de la comptabilité de l'état en France : avantages et limites, Bruxelles, revue de comptabilité, 2012 (rapport présenté du colloque de mons, décembre 2011).

On est donc en présence de trois dimensions, chacune ayant une fonction différente.

La comptabilité budgétaire constitue un système d'information relatif à l'exécution des opérations budgétaires, ces dernières sont enregistrées selon un système dit de caisse, c'est-à-dire une logique de trésorerie qui consiste à enregistrer les opérations au moment de leur encaissement s'il s'agit d'une recette et de leur décaissement s'il s'agit d'une dépense.

La comptabilité générale de l'Etat est fondée quant à elle sur un principe différent, celui de la constatation des droits et obligations (art 31), cette comptabilité est destinée à retracer non seulement les flux mais également l'Etat du patrimoine de l'Etat (immobilisation, dettes et créances, stocks....). Elle permet de dresser pour chaque exercice le bilan de l'Etat ainsi que sur le résultat, cette comptabilité est dite d'exercice dans la mesure où les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. Il est à relever que les règles de la comptabilité générale de l'Etat ne se distinguent de celles aux entreprises (plan comptable général des entreprises) qu'au regard des spécificités de son action.

La comptabilité destinée à analyser les coûts des actions (CAC) est conçue pour que le coût des politiques publiques puisse être déterminé.

A première vue, et mis à part ce troisième volet comptable, la solution choisie, celle d'une double modalité des enregistrements, n'est pas la plus simple. Toutefois, elle est certainement la plus adaptée, le législateur a entendu traiter différemment les opérations budgétaires et les opérations comptables en considérant à juste titre d'une part qu'un enregistrement aux encaissements correspond mieux à la réalité de l'exécution du budget et assure une meilleure lisibilité immédiate, d'autre part qu'une comptabilité d'exercice est plus appropriée à la mise en place d'un contrôle de gestion, et à une évaluation des performances. Au reste, les pays qui ont franchi le pas en généralisant le principe

de l'exercice et en l'appliquant à la comptabilité budgétaire sont en nombre très restreint (par exemple la Nouvelle-Zélande et l'Islande).

Si la dynamique de la réforme comptable a été unanimement saluée, elle a suscité le besoin d'améliorations et de perfectionnements.

La remarque a concerné particulièrement la comptabilité budgétaire qui pâtissait de l'absence d'un corps de règles claires et actualisées s'est fait sentir par ailleurs la nécessité d'une articulation plus aboutie entre comptabilité générale et comptabilité budgétaire, il s'agit même aux yeux de la cour des comptes d'un « objectif prioritaire » au regard de la qualité des comptes dès lors que les différences entre les deux aboutissent à des résultats qui peuvent être différents sans compter les incertitudes qui peuvent s'ensuivre dans les rapports de l'Etat avec les tiers. Ainsi par exemple la compensation de créances réciproques entre l'Etat et un tiers est interdite en comptabilité budgétaire alors qu'elle est admise sans réserve par la comptabilité générale²²¹.

2. L'obligation juridique de régularité et de sincérité des comptes²²²

Selon la LOLF, les comptes de l'Etat doivent être réguliers (c'est-à-dire conformes aux règles en vigueur), sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière (art 31). Une telle obligation implique donc de parvenir à déterminer le périmètre de l'Etat et à traduire en termes comptables (actif et passif) un patrimoine qu'il a fallu non seulement identifier mais évaluer.

Le périmètre de l'Etat, selon le Comité des Normes de Comptabilité Publique, « rassemble tous les services, établissements ou institutions d'Etat non dotés de la personnalité juridique. Il correspond globalement à celui des entités ou services dont les moyens de fonctionnement sont décrits par la loi de finances, y compris les comptes spéciaux et budgets annexes, à l'exception des

²²¹ - Rapport de la cour des comptes française sur les résultats et la gestion budgétaire, exercice 2007, doc.cit.

²²² - Pour une étude d'ensemble de la sincérité en finances publiques, v. rffp, n° 111-2010, n° 36 cit.

établissements publics et organismes assimilés dotés d'une personnalité juridique, il en résulte que toutes les opérations créant ou modifiant des droits et des obligations qui sont effectuées par des entités situées à l'intérieur de ce périmètre (comprenant des entités comme les pouvoirs publics ou des autorités administratives indépendantes), doivent être intégrées dans la comptabilité générale de l'Etat. La notion de périmètre de l'Etat pose également la question des règles de consolidation des comptes de l'Etat avec ceux des organismes auxquels il participe ou dont il est propriétaire.

3. Des comptes certifiés

L'institution d'une certification des comptes de l'Etat selon l'article 32 de la LOLF²²³, la cour des comptes doit certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'Etat. Cette mission s'inscrit dans son rôle d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.

L'objet de la certification est selon la définition qui en est rappelé chaque année dans le rapport de la Cour des comptes Française : « Donner une opinion écrite et motivée, que formule, sous sa propre responsabilité un organisme indépendant, sur les comptes d'une entité ».

L'institution d'une certification des comptes de l'Etat est sans aucun doute l'une des innovations les plus importantes de la loi organique Marocaine de 2016, le législateur ayant inscrit le Maroc dans un mouvement international de modernisation des systèmes comptables publics. L'autre innovation a consisté à confier cette mission à la Cour des comptes, d'autres pays de l'OCDE ayant choisi également de faire certifier leurs comptes par leur institution supérieure de contrôle. Il est à relever que la nouvelle constitution du 29 juillet 2011 énonce avec précision les exigences auxquelles doivent répondre les comptes des

²²³- M. bouvier, « la certification des comptes de l'état » expression d'une nouvelle gouvernance financière publique », revue juridique de l'économie publique, n°649, janvier 2008

administrations publiques (être réguliers, sincères et donner une image fidèle du résultat et de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière).

4. Les options du certificateur

Il est à préciser que des trois comptabilités de l'Etat, seule la comptabilité générale fait l'objet d'une certification. La comptabilité générale est certifiée au regard de règles proches de celles applicables aux entreprises.

Dans le cadre de la certification, la cour a quatre possibilités :

- ▶ Soit refuser de certifier en considérant que la comptabilité n'est ni régulière, ni sincère, ni fidèle.
- ▶ Soit se déclarer dans l'impossibilité de certifier en estimant qu'elle ne peut émettre une opinion compte tenu de l'importance des problèmes constatés,
- ▶ Soit certifié avec des réserves.
- ▶ Soit certifier sans réserver.

5. La certification des comptes, expression d'une nouvelle gouvernance financière publique²²⁴.

L'institution de la certification des comptes pour l'Etat et l'essor de ce dispositif est particulièrement exemplaire du nouveau système de gestion publique qui se développe aujourd'hui, en illustrant à quel point la culture financière publique se rapproche désormais de la culture financière de l'entreprise. En cela, la procédure de certification des comptes publics qui tend à se généraliser constitue un excellent révélateur de la transformation d'ampleur que connaissent les institutions financières, que compte tenu de cette nouvelle approche, c'est la place et plus exactement la pertinence du corpus juridique financier qui peut se trouver peu ou prou remise en cause. De ce fait, la conception gestionnaire du contrôle des deniers publics semble parfois prendre le pas sur la conception juridique et ce bien souvent à la faveur de l'absence de

²²⁴- M. bouvier, « la certification des comptes de l'état : expression d'une nouvelle gouvernance financière publique », revue juridique de l'économie publique, n°649, janvier 2008.

prise en compte de la première par la seconde. De ce point de vue, il serait certainement souhaitable dans l'avenir de se préoccuper d'une intégration de leurs objectifs respectifs.

Paragraphe4: le contrôle et évaluation de l'exécution des lois de finances

Le contrôle de l'exécution des lois de finances a été ressenti très tôt comme une nécessité primordiale au regard du respect de la légalité budgétaire, c'est-à-dire de la conformité de l'exécution administrative et comptable aux règles de droit ainsi qu'à l'autorisation budgétaire donnée par le Parlement. A cette préoccupation initiale, exclusivement tournée vers un contrôle de régularité, est venue s'ajouter celle, plus contemporaine, d'une évaluation de la qualité de la gestion financière publique, cet objectif est au cœur de la Loi Organique du 1^{er} janvier 2016 avec les dispositions qu'elle institue sur le contrôle de l'efficacité et de la performance de la gestion financière publique²²⁵. Il a été renforcé avec la nouvelle constitution du 29 juillet 2011 qui a consacré la fonction de contrôle de l'action du gouvernement et d'évaluation des politiques publiques qui incombe au Parlement²²⁶. Il en résulte des évolutions profondes des différents dispositifs de contrôle existants.

Le phénomène n'est pas propre au Maroc, dans le mouvement général de transformation que connaissent les finances publiques dans le monde, les changements qui affectent les contrôles occupent une place de premier plan. Tous, quelle que soit leur nature -qu'il s'agisse des contrôles administratifs, juridictionnels, politiques- sont aujourd'hui confrontés à la diffusion d'un nouveau mode de gouvernance financière axé sur la performance et l'efficacité, et à la mise en œuvre d'une nouvelle gestion publique répondant à cet objectif. Dans ce nouveau contexte, les contrôles financiers publics connaissent ou sont

²²⁵ La loi marocaine 2016, article 65.

²²⁶ M.c esclassan «un phénomène international : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », rffp, n°101-2008.

inévitables appelés à connaître une transformation profonde de leur logique habituelle et, partant, une transformation des procédures et des institutions²²⁷.

4.1. La transformation de la logique du contrôle

La transformation de la logique du contrôle financier public est essentiellement liée à l'introduction dans la sphère publique d'une logique de gestion qui fait appel avec des spécificités aux méthodes utilisées dans le cadre du management des entreprises.

Dans ce contexte, il s'ensuit deux conséquences pour les contrôles financiers publics.

En premier lieu, ils tendent à se rapprocher dans leur nature des contrôles en vigueur dans le secteur privé. C'est ainsi qu'on assiste au passage d'une logique ancienne, dans laquelle le contrôle de régularité était premier et même exclusif, à une logique nouvelle dans laquelle son objectif prédominant est l'efficacité de gestion. Il est aussitôt à relever que ce rapprochement avec la nature des contrôles en vigueur dans le secteur privé ne résulte pas d'un quelconque volontarisme mais des dispositifs sur lesquels repose la nouvelle gestion publique, dispositifs qui induisent nécessairement des contrôles financiers publics différents dans leur nature et leur finalité des contrôles traditionnels. Ainsi par exemple l'introduction au sein du secteur public d'une démarche de performance et de responsabilisation va forcément dans le sens d'un développement du contrôle de gestion, de même, l'adoption par l'Etat d'une comptabilité d'exercice, certes aménagée, tend inévitablement conduit vers le contrôle des résultats et des comptes et par suite vers la certification. Plus globalement il s'ensuit aussi que dans un tel cadre de gestion la préoccupation traditionnelle de régularité, de vérification et de conformité à la norme qui avait été jusqu'alors l'axe essentiel des contrôles financiers publics tend à être concurrencé voire supplanté par une préoccupation d'efficacité et de

²²⁷ La nouvelle constitution du 29.07.2011, articles 70 et 101.

performance, pour autant, le contrôle de régularité ne disparaît pas. Toutefois, il connaît des changements sensibles. D'une part, il se trouve désormais associé au contrôle de la performance et des résultats, d'autre part, ce qui est sans doute l'élément le plus nouveau, il se trouve pour partie réalisé sous d'autres formes, et notamment à travers le processus informatisé de la chaîne de l'exécution des opérations financières.

En second lieu, les contrôles prennent une dimension nouvelle en devenant des éléments fondamentaux du système d'information budgétaire et comptable, dans une gestion orientée vers la performance et les résultats, l'information est essentielle, elle est une condition sans laquelle il ne peut y avoir de contrôle effectif des résultats obtenus, sachant que les contrôles participent eux-mêmes à l'enrichissement de l'information. Cette conception est notamment développée dans les théories du gouvernement de l'entreprise qui accordent au contrôle de gestion une importance fondamentale et qui considèrent que la qualité de celui-ci passe par la mise en place de systèmes d'information et de performance, avec en particulier un système comptable et des dispositifs de gestion permettant de suivre en temps réel l'évolution financière de l'entreprise. Or c'est bien dans cette perspective que se situent désormais les contrôles financiers publics et qu'ils sont appelés à jouer un rôle fondamental du point de vue de la maîtrise de la gestion budgétaire et financière. Le schéma d'autonomie et de responsabilisation qui est celui de la nouvelle gestion publique implique que les gestionnaires gèrent des enveloppes globales selon une démarche de performance et d'évaluation des résultats, dans ce cadre où l'information s'avère par conséquent fondamental pour les besoins de la bonne gestion, les contrôles deviennent par là même des instruments stratégiques d'aide à la décision.

Par ailleurs, la fonction d'information des contrôles, si elle n'est certes pas nouvelle, prend un tour renouvelé aujourd'hui au regard d'un phénomène relativement récent auquel sont de plus en plus confrontés les Etats, contraints de devoir se soumettre à des exigences de communication financière au plan

externe, cette exigence qui relève dans un certain nombre de cas d'une obligation juridique en vigueur au sein d'un espace géographique et institutionnel délimité, touche de fait aujourd'hui pratiquement tous les Etats dans le monde en n'étant pas sans liens avec leurs impératifs de financement auprès de marchés financiers ou des bailleurs internationaux, la situation budgétaire et financière des Etats est régulièrement évaluée et notée. Sous cet angle, se révèlent l'autre dimension des contrôles et leur importance, puisqu'ils sont le gage de la qualité de l'information sur les comptes et de sa fiabilité.

La transformation des procédures et parfois même des institutions de contrôle est inévitable dès lors que la logique dans laquelle s'insère le contrôle se modifie sensiblement. Ce processus est d'ores et déjà engagé dans l'ensemble des contrôles existants mais s'il s'y manifeste selon une ampleur qui varie, les plus touchés dans l'immédiat ont d'abord été les contrôles administratifs que l'on qualifie également de contrôles internes, ils ont en effet connu et continuent de connaître des bouleversements importants.

Il n'en demeure pas moins que les contrôles externes, qui sont constitués des contrôles juridictionnels, et du contrôle parlementaire connaissent eux aussi des évolutions sensibles.

■ *Mutation des contrôles administratifs*

L'exécution des lois de finances a toujours fait l'objet d'un encadrement et d'une surveillance approfondis de la part de différents services et corps administratifs de contrôle dont la caractéristique première est de relever tous du Ministère des Finances.

Ces contrôles qui ont été construits au regard de la perspective de régularité ont été conçus pour intervenir les uns a priori, les autres a posteriori, ce schéma classique connaît aujourd'hui des transformations profondes. L'observation se vérifie particulièrement pour les contrôles a priori traditionnels, c'est-à-dire le contrôle financier et le contrôle des comptes publics sur les ordonnateurs. Ces

deux connaissent à des degrés différents une véritable mutation, les changements sont sans doute moins spectaculaires en ce qui concerne les contrôles a posteriori néanmoins l'évolution de leurs mission est réelle.

■ Une logique partenariale et de collaboration

A l'inverse de la conception cloisonnée qui prévaut dans le cadre classique de la gestion publique, les contrôles tendent à former un système interdépendant, une sorte de chaîne à laquelle participe chaque institution de contrôle, ce qui conduit à des procédures et méthodes partenariales et de collaboration.

Cette évolution est particulièrement mise en valeur par la France par le nouveau dispositif des contrôles dits « partenariaux » entre ordonnateur et comptable. Le contrôle partenarial comporte de manière sous-jacente le postulat d'un cadre de gestion intégrée faisant appel au dialogue et à la collaboration²²⁸, alors que la conception traditionnelle a toujours été celle d'une stricte séparation entre les deux autorités chargées de l'exécution.

La rupture ainsi réalisée par rapport aux cadres de gestion est très largement induite par l'informatisation de la chaîne de l'exécution des opérations ainsi que par les effets de la nouvelle comptabilité.

La première, l'informatisation de l'exécution des opérations, donne lieu à une chaîne d'exécution intégrée dans laquelle prend place chaque acteur participant à l'acte de gestion (responsable de programme, ordonnateur, comptable public) selon une logique de standardisation des tâches et des processus. Elle tend à rendre obsolètes les contrôles de régularité a priori qui se trouvent largement intégrés dans le circuit automatisé de la chaîne de la dépense. La seconde, la nouvelle comptabilité de l'Etat, n'est pas sans ajouter à cette dynamique de transformation, il en est de même de la mission nouvelle de certification des comptes qui n'est elle aussi que l'une des conséquences de la

²²⁸ J.r alventosa, « l'évolution de la nature des contrôles », page 101, Igdj, 2005.

nouvelle technique comptable comme l'a souligné avec pertinence J, R. Alventosa.

■ *Une approche sélective fondée sur l'analyse des risques*

La conception traditionnelle d'un contrôle qui doit être exhaustif tend de même à disparaître au profit d'une approche sélective, fondée sur l'analyse des risques. Cette tendance est particulièrement lisible dans les évolutions apportées aux contrôles a priori traditionnels. Il est en notament ainsi avec la nouvelle doctrine du contrôle hiérarchisé (désormais officialisé par le décret officialisé par le décret n° 2-07-1235 du 4 novembre 2008 relatif au contrôle des dépenses de l'Etat qui incombe aux comptables publics, c'est-à-dire un contrôle modulé selon une évaluation des risques et fondé sur des sondages. Il en est de même avec la nouvelle conception du contrôle financier devenu un contrôle budgétaire, qui a désormais pour finalité première de participer à la maîtrise de l'exécution budgétaire en étant notamment chargé à ce titre de prévenir les risques financiers.

4.2. La restructuration des contrôles existants

■ *La création des Trésoreries Ministérielles*

Ce nouveau service a été mis en place en 2008 par le biais de la création des Trésoreries Ministérielles qui se sont substituées au contrôle financier « le Contrôle des engagements des dépenses « C.E.D » qui existait dans chaque ministère, ce service du contrôle budgétaire et comptable ministériel est présent au sein de chaque ministère, il coiffe deux volets, le département comptable ministériel, qui a en charge la tenue de la comptabilité du ministère, et le département du contrôle budgétaire qui est, quant à lui, l'héritier du contrôle financier qui était chargé d'assurer jusque-là un contrôle a priori de la régularité des opérations de dépenses.

■ **Origine et évolutions du contrôle financier**²²⁹

Le contrôle financier a été introduit au Maroc pour la première fois par le décret du 16 avril 1917. Les dispositions du décret ont été reprises par un dahir du 9 juin 1917. C'est le seul organisme de contrôle où la puissance coloniale s'est empressé de créer au Maroc alors que les autres corps ont été assurés par les organes de contrôle métropolitains. Cependant, ce contrôle depuis sa création jusqu'en 1920, n'a pas fonctionné pour diverses raisons, notamment l'état de guerre qui opposait la résistance marocaine à la puissance coloniale.

C'est ainsi qu'intervient le dahir du 20 décembre 1921 qui consacre officiellement le contrôle des engagements de dépenses (CED) sur insistance de la Cour des comptes française.

Le texte de 1921 a été réformé par le dahir du 5 septembre 1959 puis par celui du 21 février 1969 et enfin par le décret du 30 décembre 1975 qui est actuellement en vigueur.

En France, l'institution remonte à 1890, elle a été réorganisée par la loi du 10 août 1922. Une longue période de gestation a précédé la mise en place de ce contrôle qui s'implique d'après J.F Picard par le fait qu'il fallait résoudre un problème politique et technique : la place du ministère des Finances. Il a fallu attendre le décret du 13 novembre 1970 pour élargir ce contrôle sur les ordonnateurs secondaires. Le contrôle financier se présente comme un contrôle déconcentré aussi bien dans ses principes que dans sa mise en œuvre.

Cette déconcentration s'inscrit pleinement dans l'adaptation du contrôle financier aux transformations de l'Etat consécutives à la déconcentration. Il va en même temps, selon M. Bouvier « dans le sens du développement d'une culture de contrôle de la gestion visant en sorte que les deniers publics soient mieux utilisés, et d'une responsabilisation des administrations » d'où deux logiques qui président à cette déconcentration qui se rejoignent : l'une qui tend vers une

²²⁹ M. harakat : finances publiques et droit budgétaire, imprimerie al maarif, el jadida, page 135, 136

meilleure maîtrise de l'argent public et l'autre qui tend vers un aménagement plus équilibré du territoire.

■ ***Structures et modalités d'intervention du contrôle financier préalable***²³⁰

En vertu du Dahir du 30 décembre 1975 ces engagements de dépenses sont soumis à un contrôle budgétaire assuré par le contrôleur général des engagements de dépenses (CED) et par les contrôleurs centraux, préfectoraux, et provinciaux. Il s'agit d'un contrôle qui intervient préalablement à tout engagement et s'exerce par un visa donné sur la proposition d'engagement ou par un refus de visa motivé. Le contrôleur général des engagements de dépenses est nommé par dahir les contrôleurs centraux, les contrôleurs préfectoraux, et provinciaux sont nommés par décret.

La compétence des contrôleurs centraux est fixée par le contrôleur général des engagements de dépenses. Les compétences des contrôleurs préfectoraux et provinciaux s'entendent à tous les crédits délégués aux sous-ordonnateurs auprès desquels ils sont placés.

Le ministère des finances fixe l'organisation interne des services du CED et leur fournir les moyens nécessaires à leur fonction

Le CED avait pour objet de contrôler la régularité budgétaire de la dépense, d'informer le ministre des finances sur les conditions d'exécution du budget, d'apporter son concours et son aide aux services de marchés.

■ ***Spécificités de la réforme 2006 : le rapprochement entre la TGR et le CED***

La mise en œuvre d'un schéma de rapprochement fonctionnel et organisationnel entre la TGR et le CED engagée en 2006 a impulsé une nouvelle dynamique de contrôle. Ce schéma consiste à regrouper les contrôles de

²³⁰ M. harakat : finances publiques à l'épreuve de la transparence et de la performance, imprimerie al maarif, el jadida, page 278, 279

régularité et de validité dans un seul pôle de compétence dit «contrôle d'exécution des dépenses de l'Etat ».

Ainsi, pour remédier aux dysfonctionnements du système de contrôle financier, les axes du réforme sont fondés en premier lieu sur le regroupement des structures chargées de contrôle, introduction du contrôle modulé de la dépense et développement des capacités de gestion des ordonnateurs.

Cette mise en œuvre progressive de réforme doit nécessairement prévoir des mesures d'accompagnement :

- Le transfert de compétences aux ordonnateurs en matière de contrôle interne et de revalorisation de leur fonction et responsabilité financière et budgétaire.
- La substitution progressive du contrôle hiérarchisé de la dépense au contrôle exhaustif et systématique de l'engagement, au fur et à mesure de développement de la capacité de gestion des ordonnateurs.
- La réalisation d'audits réguliers au niveau de maturité des ordonnateurs (logique de certification par l'IGF), dans le but d'évaluer régulièrement le niveau de gestion global des ordonnateurs.
- La mise en œuvre de l'évaluation de la performance des services gestionnaires.

4.3. L'apparition de nouveaux contrôles

Dans une logique de gestion fondée sur les résultats, il est nécessaire de mettre en place des contrôles permettant s'assurer si les résultats ont été atteints.

Tel est le sens du contrôle de gestion, il importe également de pouvoir en évaluer l'impact par rapport à la finalité recherchée, d'où le besoin accru d'évaluation et d'audits. La certification permet quant à elle de répondre à des critères de qualité, d'où la nécessité de mettre en place un contrôle interne pour s'assurer en permanence de la fiabilité des processus mis en œuvre et de l'évitement des risques.

Ces différents types de contrôle sont depuis longtemps en vigueur dans les entreprises. Ils connaissent une progression récente en ce qui concerne la gestion publique, qui est liée d'une part à la logique de la loi organique ainsi qu'à la progression de la logique comptable dans la gestion financière de l'Etat, d'autre part au renforcement de la surveillance budgétaire.

Le contrôle de gestion, est défini comme « un système de pilotage mis en œuvre par un responsable en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus ».

La certification, qui est surtout connue à travers l'introduction de la certification des comptes de l'Etat, est un contrôle de qualité appelé à s'étendre à d'autres secteurs. Elle implique nécessairement la mise en place d'un contrôle interne en matière budgétaire et comptable.

Le contrôle interne, en matière budgétaire et comptable peut se définir comme « un dispositif qui regroupe des procédures et des processus internes destinés à maîtriser un ensemble de risques »²³¹. Il a « pour finalité de fournir une assurance raisonnable quant à la bonne réalisation des opérations, à la fiabilité des informations et au respect de la réglementation ».

L'audit interne, apparaît comme une fonction complémentaire du contrôle interne dont il est chargé d'évaluer l'efficacité.

Ces différents contrôles ont fait l'objet d'une nette impulsion dans la période récente.

Le contrôle politique, La discussion du projet de la loi de finances de l'année fournit une occasion précieuse de contrôle pour les parlementaires. C'est un moment politique fort certes, une telle discussion permet de s'informer sur les intentions du gouvernement et ses réalisations durant l'exercice écoulé.

²³¹ Fondafip-association pour la fondation internationale de finances publiques, rapport pour une conceptualisation du contrôle interne et de l'audit interne dans la gestion financière de l'état, 2010, réalisé par b .ciutat, f.mordacq, s.thébault (téléchargeable sur www.fondafip.org).

Le parlement dispose également d'autres moyens de contrôle soit au cours d'exécution budgétaire (commission d'enquête) soit à posteriori lors du vote de la loi de règlement.

Or, quel que soit le moment d'intervention, une telle approche de contrôle nécessite une information critique et sélective sur la gestion financière et les politiques ainsi que le développement d'une expertise juridique, financière et fiscale en la matière, d'où la nécessité pour les parlementaires de constituer d'après d'eux une banque de données fiables, des consultants et des experts pluridisciplinaires et compétents.

Ce contrôle a connu une évolution notable avec la mise en œuvre de la nouvelle constitution de 2011²³² qui a conféré au parlement un pouvoir d'évaluation des politiques publiques.

Cette prérogative s'est ensuite exprimée de la manière la plus nette avec la LOLF, qui renforce tant le contrôle du Parlement au cours d'exécution que son contrôle en fin d'exécution de la loi des finances.

■ ***Les contrôles en cours d'exécution de la loi des finances***

Les commissions parlementaires disposent d'un droit de renseignement sur certaines mesures opérées en cours de l'année budgétaire qui sont :

Le sursis à l'exécution de certaines dépenses d'investissement.

La création des comptes spéciaux du Trésor par voie de décrets en cas de nécessité impérieuse et imprévue.

L'ouverture des crédits supplémentaires par décret en cours d'année en cas de nécessité impérieuse ou imprévue.

■ ***La LOLF a renforcé le contrôle du parlement en fin d'exécution de la loi des finances***

Ceci est concrétisé par la revalorisation du contenu de la loi de règlement et de la place qu'elle occupe dans le processus de la décision budgétaire.

²³² La nouvelle constitution marocaine du 29 juillet 2011, articles 70 et 101.

Le contenu de la loi de règlement s'accompagne d'un ensemble d'informations d'ampleur inspirées du mode de gestion des entreprises, à savoir :

- ▶ Le compte de résultat de l'exercice de l'année concernée ;
 - ▶ Le compte général de l'Etat appuyé du bilan et des autres états financiers ainsi que d'une évaluation des engagements hors bilan ;
 - ▶ Annexe relative aux dépassements des crédits ouverts accompagnée par les justificatifs nécessaires ;
 - ▶ Le rapport annuel de performance (le RAP) élaboré par le ministre chargé des finances ;
 - ▶ Le rapport sur les ressources affectées aux collectivités locales ;
 - ▶ Le rapport d'audit de performance : la conformité entre les comptes individuels des comptables et le compte général du Royaume qui sont communiqués par la cour des comptes au parlement.
- ***La place qu'occupe la loi de règlement dans le processus de décision budgétaire, Elle est revalorisée par le concept du « chaînage vertueux »***²³³

Selon M. Michel Bouvier²³⁴ « les parlementaires peuvent donc y trouver l'instrument privilégié d'une analyse de l'ensemble de l'action de l'Etat et d'une évaluation de son fonctionnement ».

Section III : Etude empirique (Cas de la LOLF Marocaine)

Cette enquête répond à l'ambition de fournir un état des lieux des réflexions et pratiques des organismes publics dans le domaine de la LOLF Marocaine.

Elle a été réalisée, en juillet 2016, auprès d'une population composée de 156 personnes, dont 106 ont répondu au sondage.

²³³ La constitution du maroc du 29 juillet 2011, article 76, la lolf marocaine du 01 janvier 2016, article 65.

²³⁴ M. bouvier : «manuel des finances publiques », 12^{ème} édition, page 458.

Paragraphe 1. Appréciation de La LOLF

1. Caractéristiques de la population

Pour une meilleure compréhension de l'Etat des lieux de la LOLF, il faudrait étudier, de prime abord, les principales caractéristiques de la population objet de l'enquête, à savoir : Catégorie de la population (gestionnaires publics, comptables publics, citoyens), nom de l'organisme public, son adresse, effectif du personnel, nature de la fonction exercée,

➤ ***Le gestionnaire public (ordonnateur) :***

Est un agent d'autorité placé à la tête d'un ministère, d'un établissement public ou d'un service public qui dispose, outre ses fonctions administratives, d'un pouvoir de décision financière, cependant selon le principe d'indépendance entre les ordonnateurs et les comptables, il n'a pas la compétence de manier directement les deniers publics ;

Cette catégorie comprend :

- Les directeurs de départements ministériels ;
- Les directeurs de départements préfectoraux et/ou provinciaux.

■ ***Le comptable public :***

Est un agent public chargé du maniement des deniers publics. Le principe de séparation entre l'ordonnateur et le comptable public est un principe fondamental du droit budgétaire et financier public Marocain. L'agent public qui ordonne une dépense ou la perception d'une recette, n'est pas celui qui manie les fonds ;

Cette catégorie comprend :

- Les comptables publics nommés auprès du réseau déconcentré de la Trésorerie Générale du Royaume dont-on cite :
- Les Trésoriers Ministériels (Les TM) ;

- Les Trésoriers préfectoraux ou provinciaux (Les TP) ;
- Les percepteurs et receveurs communaux.

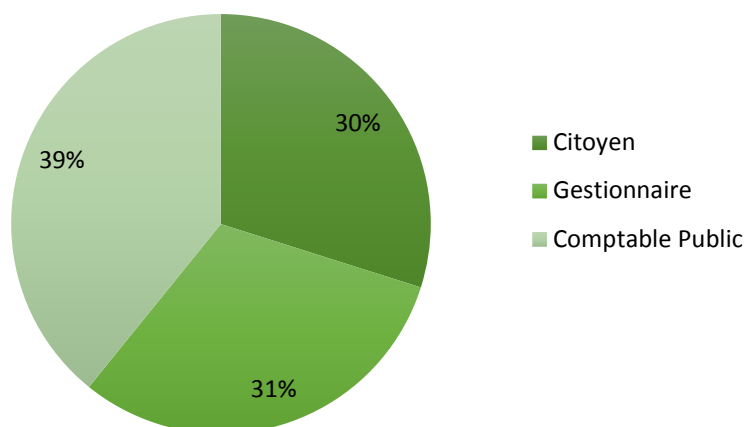
■ **Les Citoyens :**

Sont représentés par les cadres du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget.

2. Participation à l'enquête par catégorie de population

Le graphique ci-dessous illustre le taux de participation à l'enquête de chacune des catégories précitées.

Graphique1 : Taux de participation à l'Enquête

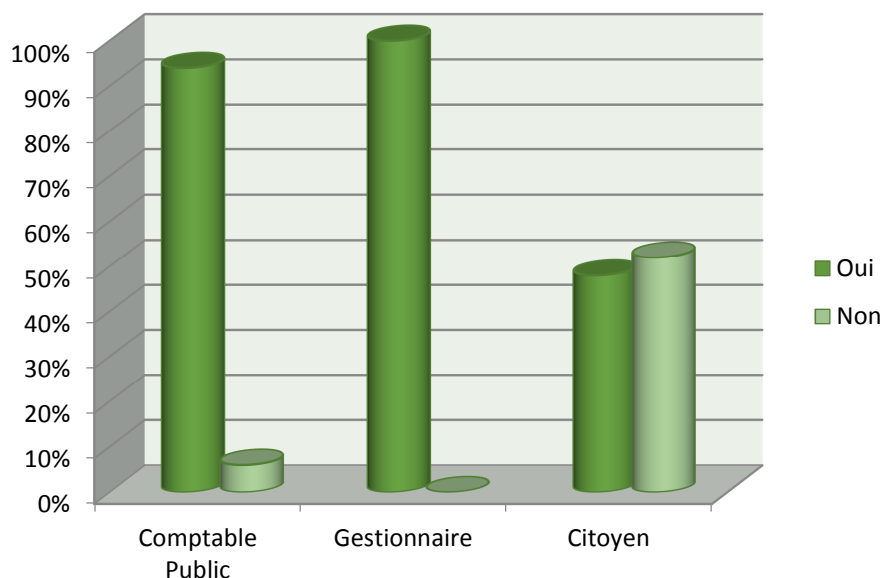


Nous constatons que le taux de participation à l'enquête de chacune des catégories de la population est presque égalitaire, à savoir :

- ▶ 29 % de la population est représentée par les gestionnaires publics ;
- ▶ 37 % de la population est représentée par les comptables publics ;
- ▶ 28 % de la population est représentée par les citoyens.

3. Appréhension de la LOLF

Graphique2 : Avez-vous déjà entendu parler de la LOLF Marocaine ?



Nous constatons à travers l'analyse du graphique ci-dessus que l'ensemble des gestionnaires publics (100%) et la majorité des comptables publics (94%) et des citoyens (48%) ont d'ores et déjà pris connaissance de la LOLF grâce à des actions de communication menées par le Ministère des Finances, citées ci-après :

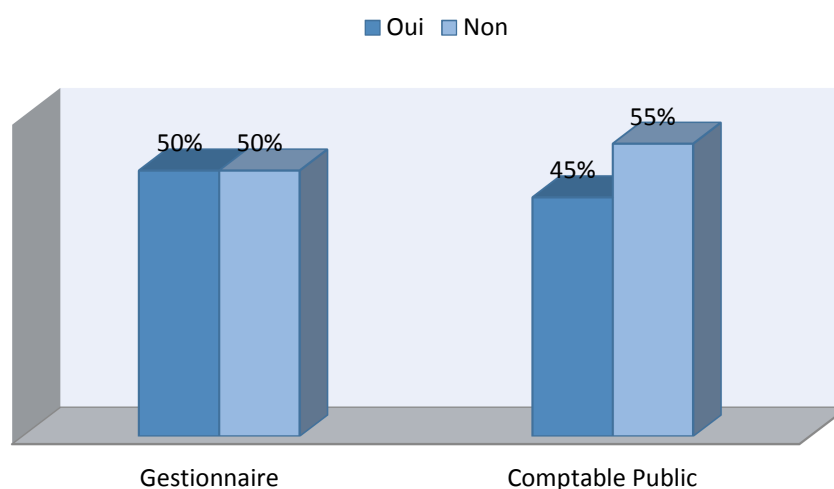
- ▶ La création d'un site internet dédié à la LOF reprenant toute la documentation relative à la réforme budgétaire ;
- ▶ La publication de brochures, revues, dépliants, notes, circulaires pour expliquer la nouvelle gouvernance financière publique ;
- ▶ La conception d'un dispositif d'identification de la LOLF matérialisé par une charte, un logo et une identité visuelle graphique ;
- ▶ La conception d'un dispositif d'échange pour la mise en commun des expérimentations et la mutualisation des bonnes pratiques dans le domaine de la gestion budgétaire et comptable via l'organisation de séminaires, journées d'études, colloques, cercles de qualité, Forums de discussion...

4. Mobilisation des acteurs dans la mise en œuvre de la LOLF

La mise en œuvre des dispositions de la LOLF, se fera de façon progressive à partir du 1er janvier 2016, selon un calendrier fixe et qui s'étalera sur les cinq années qui suivent son entrée en vigueur.

Dans l'esprit de cette démarche progressive et afin de mettre à profit la période précédant l'entrée en vigueur de cette loi organique, des expérimentations ont été menées au sein de certains départements ministériels, préfectoraux et/ou provinciaux pour permettre aux gestionnaires de s'approprier les nouvelles règles budgétaires. Dans ce sens, nous avons interrogé l'ensemble des acteurs sur leur implication dans le processus de la mise en place de la LOLF.

Graphique3 :Etes –vous impliqués dans la mise en œuvre de la LOLF ?

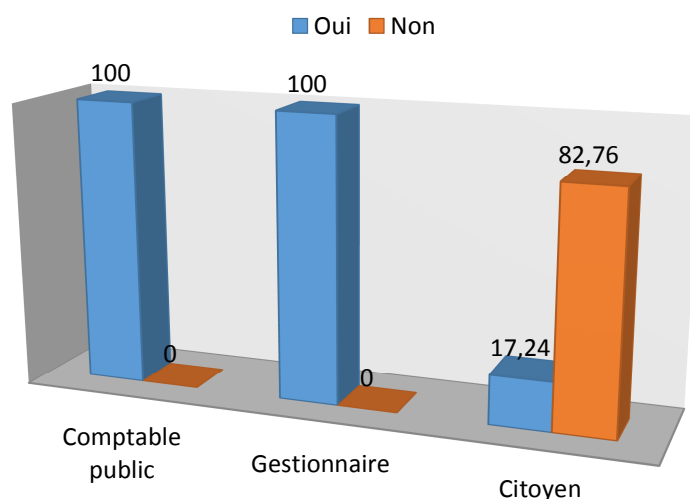


Nous constatons à travers ce graphique que la moitié des gestionnaires (50 %) et (45%) des comptables publics se sont impliqués dans la mise en œuvre de la LOLF notamment, par le biais des expérimentations qui leur permettent de s'approprier les nouvelles règles budgétaires et de corriger les erreurs éventuelles d'application.

Paragraphe 2 : Performance et budget : une articulation à trouver

Nous avons jugé judicieux de savoir si le rôle de la LOLF se limite-il uniquement à instituer de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution des budgets, ou s'étend-il à l'émergence d'une culture de performance considérée comme principale innovation de la LOLF ?

Graphique 4 : A votre avis, est-ce que La LOLF favorise-t-elle l'émergence d'une culture de performance ?



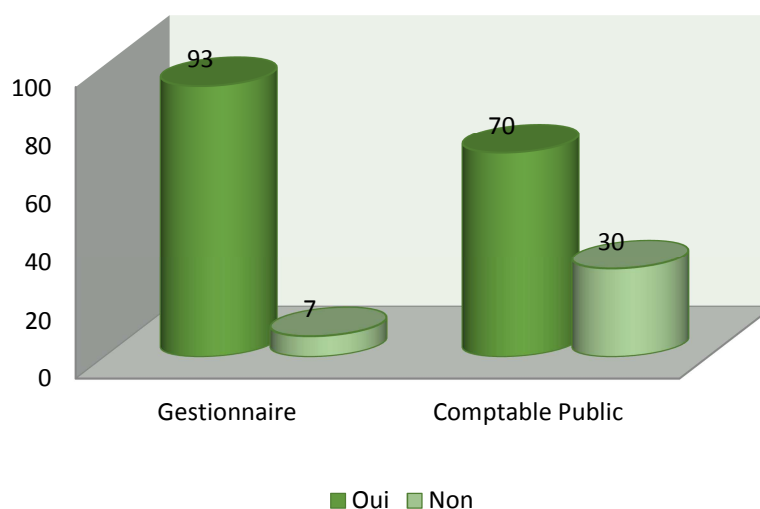
Selon le graphique ci-dessus, une minorité de citoyens (17%) estiment que La LOLF institue de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'État (vote des crédits budgétaires par finalité) qui ont pour ambition de faire passer l'État d'une culture de moyens à une culture de résultats. Tandis que pour l'ensemble des acteurs publics (100%), la qualité et l'efficacité des politiques publiques ne se mesurent donc plus en fonction du seul volume de crédits consacrés à ces dernières. Désormais, avec la LOLF, l'État se fixe des objectifs et des cibles de résultats en fonction desquels est appréciée la performance.

Ce sont les gestionnaires (responsables de programmes) qui définissent, chacun à son niveau, les stratégies, les objectifs et les indicateurs de performances des politiques publiques dont ils sont chargés.

1. Allocation optimale de ressources

Pour une politique donnée, l'État se fixe des objectifs précis à atteindre, avec des moyens alloués pour atteindre ces objectifs. La "performance" des services est ainsi mesurée de façon plus concrète : une politique publique est d'autant plus performante que les objectifs sont atteints ou approchés grâce aux moyens alloués.

Graphique 5 : Peut-on affirmer que la LOLF est une loi permettant d'assurer une gestion optimale de ressources ?



L'analyse de ce graphique nous permet de conclure que la majorité des acteurs publics (93% des gestionnaires et 70% des comptables publics) affirment que la réforme budgétaire leur responsabilise davantage. Ainsi, les responsables de programme (ordonnateurs) doivent définir, chacun à son niveau, les objectifs, les stratégies et les indicateurs de performances des politiques publiques dont ils sont chargés. Ils disposent d'une plus grande liberté dans la gestion des moyens alloués en contrepartie d'un engagement sur des objectifs de performance. De

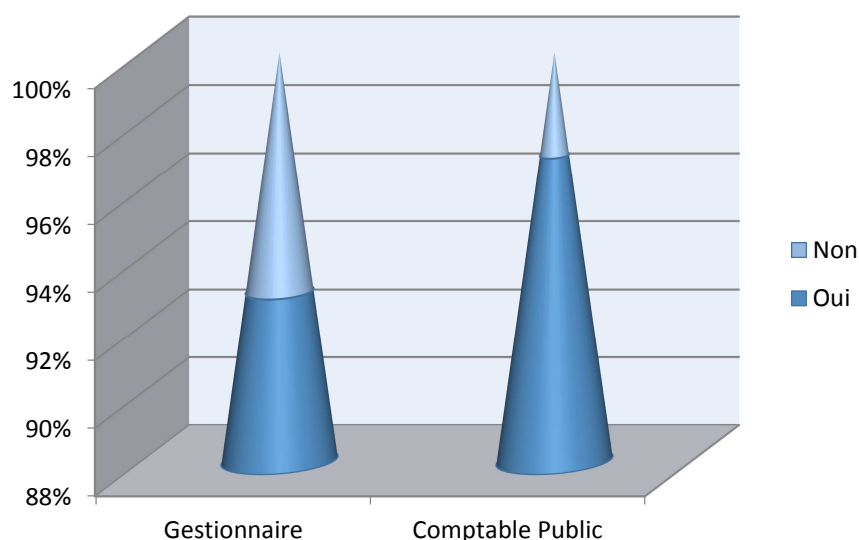
leur part, les comptables publics ont l'obligation de rendre compte de leur gestion pour expliquer les éventuels écarts entre prévision et réalisation.

2. Efficacité de la dépense publique

Pour les contribuables La LOLF permet de dépenser mieux : en faisant confiance aux gestionnaires pour piloter leurs services avec un souci constant de la performance, la gestion publique modernisée incite à réaliser des économies, des gains de productivité ou des redéploiements pour une meilleure efficacité de la dépense publique.

Le graphique ci-dessous nous permet de vérifier la véracité de cette hypothèse :

Graphique 6 : D'après vous, la mise en œuvre de la LOLF aurait-t-elle un impact sur la rationalisation des dépenses publiques ?



Avec la LOLF, la notion de «services votés» (dépenses reconduites quasi automatiquement d'une année sur l'autre) est abolie. Les administrations expliquent désormais dans leur projet annuel de performances (PAP) comment elles prévoient d'utiliser les crédits et les personnels mis à leur disposition. Elles expliqueront la réalité de l'exécution dans leur rapport annuel de performances (RAP) en fin d'exercice.

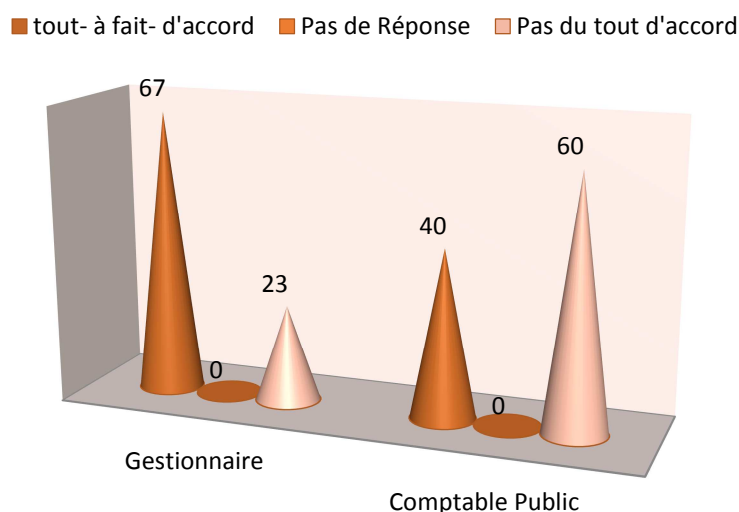
Les crédits sont présentés avec des déterminants physiques (nombre d'utilisateurs, volume d'activité, etc.) et financiers (coûts unitaires, masse salariale, etc.).

Paragraphe 3 : La LOLF et enjeu management

1. Système d'information mieux adapté

Les applications informatiques, utilisées avant le vote de la LOLF pour tenir le budget et les comptes de l'Etat étaient incompatibles avec les nouvelles règles et structures budgétaires. La mise en œuvre de la loi organique a donc conduit à créer un système permettant de prendre en compte l'ensemble de ces dispositions notamment, le progiciel « Gestion Intégrée de la Dépense » (GID), et le Plan Comptable de l'Etat (PCE)... Dans ce contexte, nous avons procédé à recenser l'avis des acteurs relatif à l'adaptation du système d'information mis en place aux objectifs de la LOLF.

Graphique 8 : A votre avis, le système d'information mis en œuvre (GID et PCF) est-il mieux adapté aux objectifs de la LOLF ?



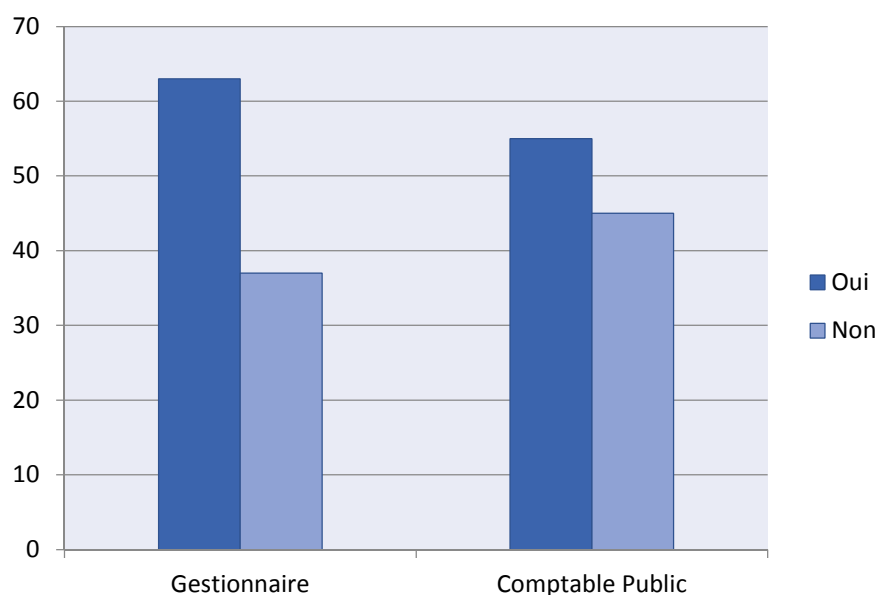
Nous constatons, d'après le graphique ci-dessus, que la majorité de la population questionnée (67%) des comptables publics, (40%) des ordonnateurs)

affirment que (GID) et (PCE) sont des progiciels visant à développer un système intégré d'information financière, commun à toutes les administrations centrales et déconcentrées de l'Etat et partagé entre les ordonnateurs et les comptables.

2. Responsabilité et autonomie de gestion

La gestion publique, fondée sur l'autonomie et la responsabilité, redonne du sens à l'action publique, quel que soit le public concerné

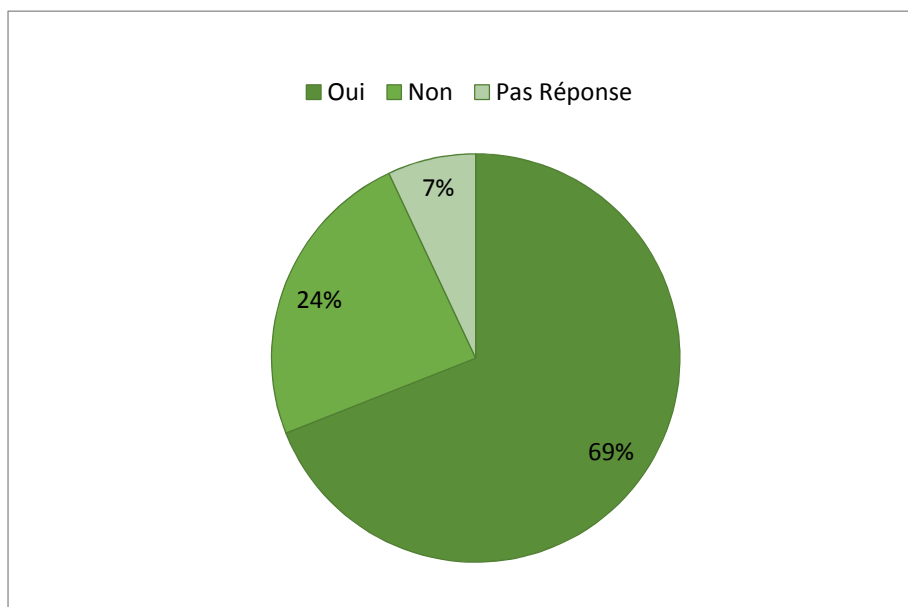
Graphique 9 : La LOLF favorise-t-elle l'autonomie et la responsabilité des acteurs publics ?



L'analyse de ce graphique nous permet de constater que la majorité des gestionnaires publics (63%) et la moitié des comptables publics (55%) estiment que la démarche de performance invite les services à définir clairement leurs objectifs. En redonnant du sens aux activités, elle enrichit les conditions d'exercice des missions des agents. Elle permet de décloisonner les services de l'État : en les dotant de budgets globaux par politique publique, en mettant la logique de résultats au premier plan et en développant le dialogue de gestion.

3. Service rendu aux usagers

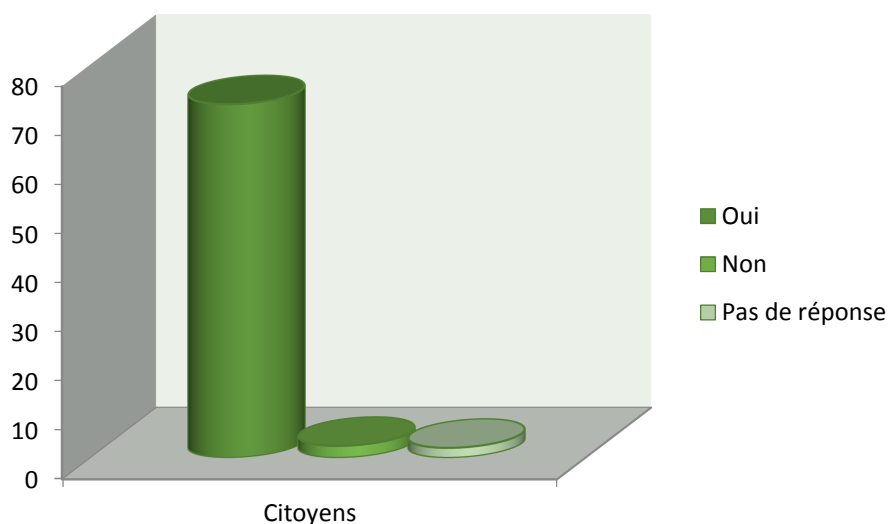
Graphique 10 : La LOLF favorise-t-elle l'amélioration de la qualité du service rendu ?



L'analyse de ce graphique nous permet de constater que la majorité des citoyens (69%) affirment que La LOLF favorise l'amélioration de la qualité de service ainsi, en plaçant dans la démarche de performance les objectifs de qualité de service, en donnant à l'administration une plus grande souplesse pour s'adapter aux spécificités du terrain, la LOLF permet aux services de l'État de mieux répondre aux demandes des usagers.

4. Information des citoyens

Graphique 11 : Votre avis est-il pris en compte dans la fixation des objectifs ?



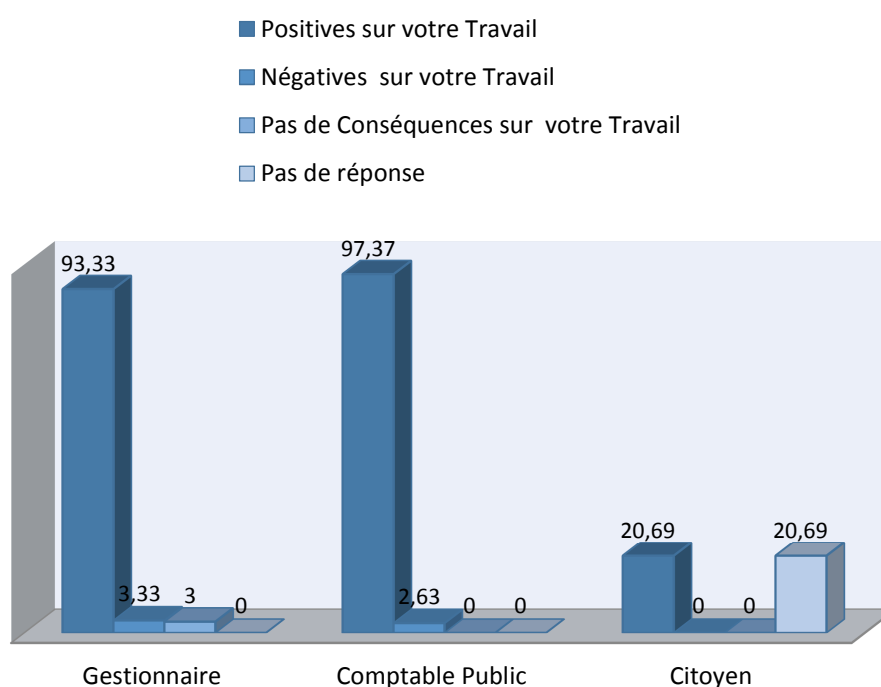
A travers ce graphique, nous constatons que la majorité des citoyens (72 %) ont affirmé que La production du budget du citoyen²³⁵ constitue le moyen le plus efficace pour simplifier et résumer le contenu du budget de l'année en utilisant un langage accessible et clair, permettant au citoyen de comprendre et d'interagir avec les dispositions de la loi de finances annuelle.

En outre, Le budget citoyen est un document qui permet aux citoyens de mieux comprendre les choix et les contraintes auxquels l'Etat fait face, et ce, en les impliquant davantage dans le processus décisionnel budgétaire, faciliter l'implication des citoyens dans le débat sur la préparation de la loi de finances, informer le grand public des orientations stratégiques du Gouvernement dans un langage simple et accessible, favoriser la communication entre l'administration et le citoyen.

²³⁵ Le budget citoyen, c'est un document simplifié de la loi de finances qui résume les principaux chiffres figurant dans cette loi, à travers lequel le citoyen peut savoir la façon dont les dépenses sont réparties pour financer les services publics, ainsi que les recettes provenant de diverses sources.

5. Impact de la LOLF sur le travail

Graphique 7 : La LOLF a-t-elle des conséquences positives, négatives ou pas sur votre travail ?

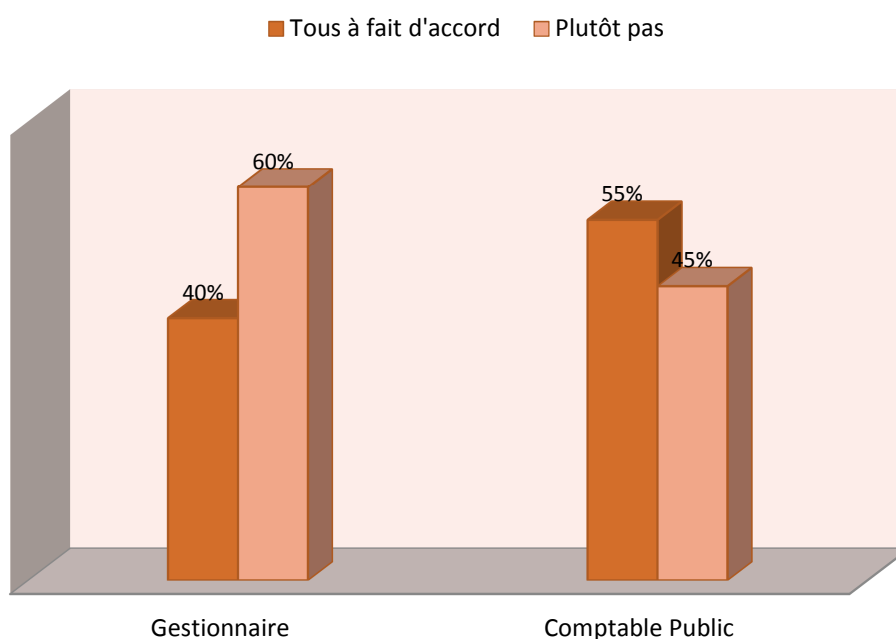


Au total, le sentiment d'ambition par rapport aux promesses de la LOLF domine. En effet, 93% des gestionnaires et 97 % des comptables publics interrogés affirment que la LOLF a des conséquences positives sur leur travail, alors même qu'il s'agit là de son objectif principal, seulement 20 % des citoyens « de terrain» sont de cet avis.

Paragraphe 4 .Les insuffisances de la LOLF

1. Gestion restreinte des crédits

Graphique 12 : Disposez-vous d'une marge de manœuvre en matière d'organisation et de fonctionnement de votre service, de votre direction, ou de votre établissement ?



En corollaire du principe de responsabilité, la loi organique devait ménager une plus grande liberté de gestion. Or, dans le cadre de cette enquête, sur les 86 acteurs interrogés, 35 % seulement considèrent que le service ou l'établissement dans lequel ils travaillent disposent de marges de manœuvres suffisantes pour atteindre les objectifs qui leur sont assignés. De même, les responsables de programmes (ordonnateurs) ayant répondu que le principal obstacle à la bonne mise en œuvre de leur mission est, à 62 %, le manque de marges de manœuvre budgétaire manifesté par la fixation d'un plafond de 30% en matière de crédits d'investissement reportés.

Aussi, le maintien de pratiques culturelles antérieures à la LOLF, dont certaines apparaissent contraires à l'esprit de responsabilité et de déconcentration, y contribue aussi fortement. Ainsi, la négociation par chaque gestionnaire de ses moyens avec la direction du budget reste marquée par une «méfiance réciproque» et la persistance d'un examen ligne à ligne de chaque dépense.

De même, la LOLF limite la liberté des gestionnaires, puisque les virements de crédits entre chapitres seront interdits ou conditionnés par voie réglementaire.

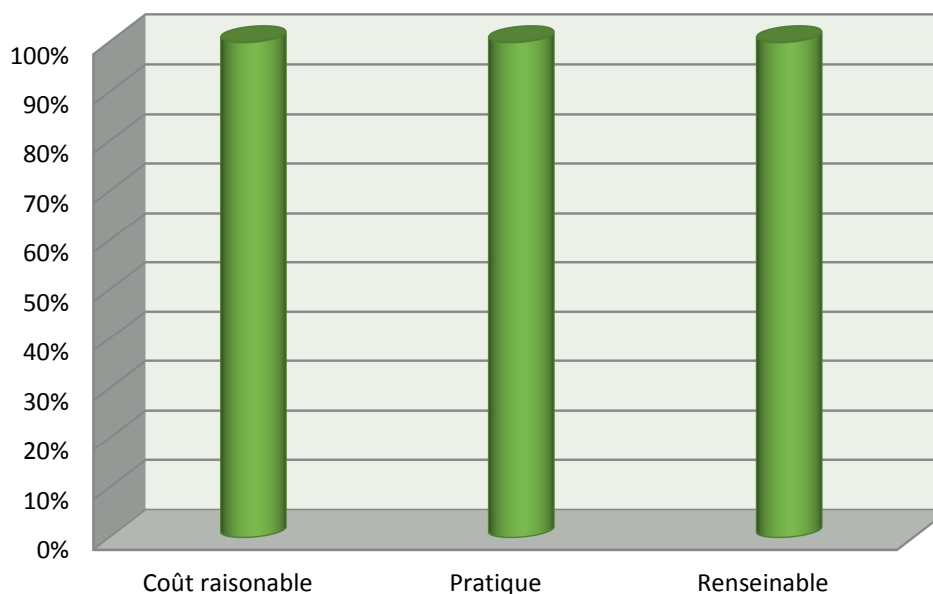
2. Cohérence des indicateurs remise en cause

De surcroît, le choix des indicateurs doit être pertinent, c'est à dire un indicateur cohérent avec l'objectif, l'indicateur retenu doit présenter un lien logique fort avec l'objectif fixé :

- ▶ Un indicateur se rapportant à un aspect substantiel du résultat attendu du programme et non à un aspect marginal et qui ne rend compte que partiellement de ce résultat ;
- ▶ Un indicateur ne doit pas induire des effets contraires ou pervers à ceux recherchés.

Dans ce contexte, nous avons interrogé les gestionnaires publics sur la qualité des indicateurs à intégrer dans la mesure de la performance.

Graphique 13 : Parmi les critères suivants : pratique, coût raisonnable, et renseignable, quel est le plus pertinent pour le choix d'un indicateur de performance ?



Pour 72% des gestionnaires, un indicateur doit être **pratique**, compris par tous, ce qui signifie qu'il doit être énoncé en termes clairs, dans un langage simple et compréhensible, il convient de choisir des indicateurs pour lesquels les données sont directement disponibles ou, sinon, faciles à obtenir, un indicateur doit être consolidable aux niveaux régional et national. Tandis que 17% parmi eux affirment qu'un indicateur doit être produit à **un coût raisonnable**, c'est-à-dire obtenu à un coût proportionné à l'utilité des informations que l'on en retire, un indicateur doit être quantifiable, fiable et vérifiable, un indicateur doit être chiffré y compris lorsqu'il se rapporte à des éléments qualitatifs.

Par ailleurs, seulement 10% des gestionnaires pensent qu'un indicateur doit être **renseignable** et disponible à tout le moment au moins annuellement, idéalement chaque trimestre ou quadrimestre, de manière à assurer un pilotage en cohérence avec le principe de l'annualité budgétaire.

Au terme de cette enquête de l'administration Marocaine, plusieurs questions évoquées dans notre introduction ont trouvé des éléments de réponse.

Au bénéfice de la démarche, nous avons relevé une appréciation positive concernant la phase d'appréhension de la LOLF grâce à des actions de communication menées par le Ministère des Finances qui a abouti à une meilleure formulation des missions des directions et à l'amorce d'un dialogue avec la Direction du Budget. Nous nous interrogeons sur les impacts de l'introduction de la démarche de performance sur le travail. Force est de constater que, telle qu'elle a été initiée, en tenant compte de l'importance des changements culturels qu'elle induit, elle suscite majoritairement acceptation, dans son principe comme dans son application.

Nous souhaitons également connaître les effets de cette démarche sur les finalités d'efficacité et d'efficience de l'action publique. Quelques exemples nous ont montré que celles-ci, devenues principales dans un cadre où prime ce qui est mesurable - c'est-à-dire la production d'activités ou de services – peuvent être encadrées dans les projets annuels de performances (PAP) dont les résultats d'exécution seront relatés dans les rapports annuels de performances (RAP) en fin d'exercice. L'évaluation des effets de l'action publique, quant à elle, reste largement appréciée.

Nous nous interrogeons sur la place des citoyens et le bénéfice qu'ils pouvaient attendre de ces méthodes. Nous avons observé, qu'ils peuvent utiliser les informations produites par le budget citoyen et encore s'y opposent-ils lorsqu'ils en découvrent l'existence. Dans le cas étudié, nous avançons l'hypothèse que l'outil a pu être construit afin de favoriser la communication entre l'administration et le citoyen.

Nous voulions savoir l'avis des usagers quant à la mise en place de la LOLF. Nous avons découvert, qu'en plaçant dans la démarche de performance les objectifs de qualité de service, en donnant à l'administration une plus grande souplesse pour s'adapter aux spécificités du terrain, la LOLF permet aux services de l'État de mieux répondre aux demandes des usagers.

Nous avons observé, par ailleurs, avant l'introduction de la LOLF, que la mise en place et l'alimentation régulière des systèmes d'information nécessaires à la gestion par la performance sont jugées lourdes et contribuent à introduire une nouvelle forme de bureaucratie, qui vient se superposer aux procédures existantes. Cela a posé question quant à la conception des systèmes nouveaux efficaces et qui répondent aux objectifs de la LOLF (ex : PCE, GIR, GID.....).

En corollaire du principe de responsabilité, la loi organique devait ménager une plus grande liberté de gestion. Or, nous avons constaté que le principal obstacle à la bonne mise en œuvre de leur mission est, à 62 %, le manque de marges de manœuvre budgétaire manifesté par la fixation d'un plafond de 30% en matière de crédits d'investissement reportés.

Nous voulions savoir comment les agents perçoivent les indicateurs de performance. Nous avons découvert, qu'un indicateur doit être pratique, compris par tous, ce qui signifie qu'il doit être énoncé en termes clairs, dans un langage simple et compréhensible, il convient de choisir des indicateurs pour lesquels les données sont directement disponibles ou, sinon, faciles à obtenir, un indicateur doit être consolidable aux niveaux régional et national.

En dépit de cette image pour le moins contrastée, nous ne tirerons aucune conclusion hâtive de nos observations. Nous l'avons souligné, les systèmes politico-administratifs, les traditions et les cultures administratives, mais également les conditions de mise en œuvre de tels dispositifs, diffèrent d'un pays à l'autre. Chaque administration, est singulière et il n'existe pas de recette unique. Ces projets sont lourds à mettre en œuvre dans un univers souvent complexe. Par ailleurs, le temps est un facteur déterminant dans la réussite de telles initiatives et ce qui semble aujourd'hui constituer une impasse, peut demain aboutir à des résultats inattendus.

Faut-il pour autant renoncer à toute tentative d'amélioration et de modernisation du secteur public ?

Certes non, mais sans doute convient-il de revenir aux principes et aux finalités de l'action publique en prenant en compte les trois parties prenantes concernées par toute politique publique.

En premier lieu, la réforme doit profiter à la société et ne pas être autocentrée sur l'administration en replaçant l'utilisateur au cœur de l'action publique apparaît donc comme une nécessité. Les aspects qualitatifs ne doivent pas être négligés au profit des mesures quantitatives et financières. Cela implique des évaluations approfondies qui ne peuvent se limiter au contrôle de gestion.

Ensuite, la performance publique doit mieux prendre en compte l'interface entre le monde politique et le monde de l'administration : à la fois sous l'angle gestionnaire – meilleure articulation, fluidité de la circulation d'information, aide à la décision - et sous l'angle des politiques publiques – la performance doit être étroitement articulée aux objectifs déterminés par les autorités politiques.

Enfin, les réformes ne peuvent ignorer les obstacles nombreux, issus de la tradition administrative et de la complexité inhérente aux organisations publiques, qui rend « tout raisonnement simpliste inapproprié et toute méthode se présentant comme la panacée, illusoire » (Emery et Giauque, 2005). Des outils de gestion qui trouvent « naturellement » leur place dans le monde de l'entreprise ne s'imposent pas aussi aisément dans le secteur public. La dimension culturelle et les valeurs de la sphère publique, notamment, doivent être mieux prises en compte dans la conduite du changement.

Pour cela, il faut que l'organisation apprenne de ses échecs, qu'elle identifie les raisons qui l'ont conduit à l'impasse et qu'elle prenne le temps de les analyser. Notre travail a abouti à un certain nombre de préconisations portant principalement sur les aspects « pilotage » de la démarche : définition d'une stratégie claire et compréhensible, construction d'une vision partagée et coproduite, prise en compte de l'environnement, etc.

Conclusion du chapitre 3

« La nouvelle constitution budgétaire entend désormais substituer à une culture de moyens («un bon budget est un budget qui progresse») une véritable culture de résultats à tous les niveaux de la gestion publique (« un bon budget est celui qui maximise le rapport résultats obtenus sur fonds employés»). La performance devient le principe directeur de la gestion publique» (Bled-Chareton, 2006).

Ces propos d'un haut-fonctionnaire du ministère des finances ne laissent planer aucun doute quant aux objectifs de la LOLF, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats est une des ruptures brutales opérées par la LOLF.

L'introduction du concept de performance, qui découle directement de la logique de résultats et de la volonté de rapporter les coûts à l'efficacité des politiques publiques, implique la nouvelle structuration du budget de l'Etat évoquée plus haut.

Si un grand nombre de pays ont adopté dès les années 1980 les principes de la nouvelle gestion publique, ce n'est que récemment que ces idées se sont imposées au Maroc, même si la culture du résultat et de l'évaluation est loin d'être totalement nouvelle dans notre pays²³⁶. L'adoption de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances constitue un acte emblématique de cette adhésion (Bezes, 2005, Emery, Giaouque 2005, Emery 2008), son but principal réside dans la recherche d'un meilleur pilotage des dépenses et dans une responsabilité accrue des gestionnaires publics.

Pour ce faire, une nouvelle architecture budgétaire a été mise en place. Ainsi, les grandes politiques de l'État (éducation, justice, armée, santé, etc.) se déclinent en missions qui constituent le support des politiques publiques. En

²³⁶ Thierry le nedic : la performance dans le secteur public : outils, acteurs et stratégies l'expérience de la ville de paris, mémoire de fin d'études, p.21.

matière d'adoption du budget, la mission représente l'unité de vote du Parlement. Elle se décline en programmes. Le programme est, lui, la nouvelle unité de spécialisation des crédits.

La démarche initiée au Maroc, que nous avons décrit dans ce chapitre, est clairement inspirée des principes de la LOLF Française, nous avons mis l'accent sur la genèse de la LOLF car beaucoup a été dit et écrit à ce sujet. L'objectif ici est, d'une part, de présenter les principes et les outils de la LOLF et, d'autre part, de voir comment ceux-ci sont susceptibles de modifier la nature de l'action publique, les relations entre les acteurs (élus et administration), le comportement des agents, la mesure de l'action publique.

Conclusion générale

Conclusion générale

«Aux grands maux, les grands remèdes», dit-on. Lorsque les recettes antérieures ont prouvé leur inefficacité, il faut bien en changer, chercher d'autres façons de faire qui permettraient d'atteindre les fins recherchées et qui soient mieux adaptées au contexte. Ni l'encadrement de la procédure budgétaire, ni les systèmes de gestion de plus en plus tournés vers l'amélioration de l'efficacité n'ont empêché la dégradation des finances publiques au cours des dernières décennies. Ni l'un ni l'autre n'avaient d'ailleurs mission de le faire : la détermination du quantum budgétaire est l'affaire des gouvernements. Les conséquences sont de deux ordres cependant et renvoient à des perspectives temporelles différentes : le court terme et le long terme. A court terme, il faut restaurer la capacité d'action des gouvernements et, à long terme, il faut assurer la viabilité des finances publiques.

Fortement endettées, les administrations publiques sont aux prises avec des services de dette envahissants alors que les programmes de dépenses en place continuent dans plusieurs cas de dépasser les capacités de prélèvement immédiates. Coincés, les gouvernements voient leur aptitude d'agir diminuer de même que leur faculté de s'adapter à des contextes changeants.

La situation est paradoxale : les dépenses publiques sont plus élevées que jamais tandis que la marge de manœuvre financière diminue. La croissance automatique des prélèvements ne parvient pas à dégager un espace budgétaire suffisant parce que les ressources additionnelles sont tout de suite absorbées par les besoins financiers des programmes existants. Comment dans ces conditions mener une action publique cohérente et efficace ? Comment éviter le rétrécissement de l'intervention à certains secteurs plus politiquement sensibles comme l'éducation, la santé ou la sécurité publique au détriment d'autres comme la justice, la culture ou les transports ?

La capacité des programmes actuels de franchir l'épreuve du temps n'est pas non plus garantie. Les sociétés occidentales sont engagées dans une transition démographique menant à un vieillissement rapide et important de leur population.

À celui-ci est associée une augmentation majeure des dépenses publiques qui, s'ajoutant à une dette très lourde, risque d'imposer aux générations futures un fardeau inéquitable. La croissance économique pourrait également en être affectée. Des mesures doivent donc être prises pour assurer la soutenabilité budgétaire à long terme et l'arrimage adéquat dans le temps des besoins et des ressources. La préoccupation d'assurer la viabilité des finances publiques en longue durée s'impose comme une dimension capitale du développement durable.

Pour faire face à ces perspectives financières, des instruments nouveaux et une détermination renouvelée seront nécessaires. Il faudra en plus la souplesse qui permet de s'adapter aux conjonctures et de construire les consensus soutenant la prise d'actions difficiles. Mais le maître-mot demeure sans doute la discipline, la volonté soutenue de poursuivre une politique où présent et avenir restent compatibles.

Parmi les réformes qui pourraient permettre d'y arriver figurent la programmation budgétaire pluriannuelle, la comptabilité générationnelle, les règles financières et un rôle accru pour les parlementaires.

a. la pluri-annualité

L'action budgétaire inscrite dans le carcan des budgets annuels apparaît de plus en plus comme une entrave à la bonne gestion. Non seulement entretient-elle la fiction que les affectations budgétaires dépendent de décisions annuelles mais la centration sur l'année en cours rend plus difficile la prise en compte des conséquences de celle-ci. Ainsi, les dépenses obligatoires (prévues dans le cadre de lois spécifiques qui n'ont pas à être revotées à chaque année) entraînent l'octroi de crédits permanents occupant une place démesurée dans l'espace

budgétaire. Il faut aujourd'hui leur ajouter la possibilité de crédits reportés, sans parler des crédits déjà votés par les parlementaires. On ne peut pratiquer aujourd'hui une gestion efficace et respecter intégralement le principe de l'annualité budgétaire. Certaines interventions gouvernementales ne peuvent par ailleurs se concevoir dans un cadre aussi restreint et leur déploiement s'opère sur plusieurs années. Pensons d'abord aux plans d'investissement qui se préparent et se gèrent couramment sur une base triennale, voire quinquennale, tant leur réalisation ne saurait être limitée à des échéances calendaires. Pensons également aux exercices de planification stratégique dont l'horizon va de trois à cinq ans parce que l'atteinte d'objectifs significatifs demande la préparation et la mise en œuvre de mesures dont les effets ne répondent pas aux dictats du calendrier immédiat. Bien plus, qu'ont fait les gouvernements qui se sont donné comme but explicite le retour à l'équilibre budgétaire ?

Ils se sont accordé un horizon de temps suffisant, entre trois et cinq ans, pour progresser et atteindre leur objectif. Toute action d'une certaine ampleur a besoin de temps pour se déployer. En réalité, l'application intégrale du principe de l'annualité mène à une myopie de la gestion budgétaire. Pour que celle-ci soit efficace, elle doit avoir une vue d'ensemble et considérer les effets de décisions qui vont au-delà de l'année courante ; ainsi en est-il par exemple de certaines coupures qui sont d'un bon rapport à court terme mais désastreuses lorsqu'on les examine sur plusieurs exercices financiers. De même, les réformes les plus structurantes débordent la plupart du temps le cadre du calendrier et sont de ce fait grevées d'incertitude parce que les arbitrages budgétaires annuels ne peuvent garantir leur déroulement adéquat. Il s'ensuit souvent une faiblesse du pilotage des projets avec un accent sur le micro-management plutôt que sur la trajectoire globale et le respect des coûts initiaux. Sans compter que l'annualité peut mener à la surconsommation, avec la frénésie de dépenses que l'on peut à l'occasion observer en fin d'année.

Le passage de l'annualité budgétaire à la pluri-annualité peut prendre plusieurs formes qui correspondent dans certains cas à autant d'étapes. Il faut en effet distinguer entre le cadre budgétaire pluriannuel et le budget pluriannuel.

Le cadrage pluriannuel prolonge la budgétisation annuelle par des projections de moyen et de long terme. C'est un instrument de gestion budgétaire et non un instrument financier ayant valeur juridique. Son utilité est grande.

Parce qu'il permet d'inciter à une plus grande discipline budgétaire en situant recettes et dépenses dans la trajectoire économique globale et en faisant ressortir le coût de la poursuite des actions en cours et leur impact sur les budgets à venir.

La plupart des gouvernements accompagnent aujourd'hui leur budget annuel de documents qui montrent l'évolution prévisible des grands agrégats financiers. Ils constituent en quelque sorte un système d'alerte avancé qui met en évidence certaines tendances favorables ou défavorables.

Le budget pluriannuel, lui, est un véritable budget portant ouverture de crédits. Son ambition est de mener à une programmation budgétaire plus efficace, en phase avec les engagements juridiques et politiques. La succession de budgets annuels déconnectés d'une programmation d'ensemble de moyen terme apparaît moins efficace dans un contexte où les gouvernements poursuivent des objectifs budgétaires qui requièrent un horizon d'exécution plus long et cherchent à moduler leurs interventions selon les cycles économiques.

Mais le budget pluriannuel présente d'autres avantages : une trajectoire maîtrisée et sécurisée des finances publiques qui se voient imposer des limites tangibles et compatibles avec les perspectives de l'économie, une visibilité accrue des conséquences financières des programmes publics et des mesures d'économie attachées à leur réalisation, une confiance renouvelée des administrateurs publics dans la possibilité d'inscrire leur gestion dans la durée et de véritablement poursuivre des réformes améliorant efficacité et efficience.

Plusieurs pays se sont, au cours des dernières années, engagés sur la voie de la budgétisation pluriannuelle. Celle-ci, loin d'être un modèle unique, peut se présenter sous des formes qui expriment les particularités de chacun. Qu'il suffise de mentionner qu'en Suède, par exemple, le budget pluriannuel prend des extensions différentes suivant les catégories d'organismes publics en cause, qu'en Grande-Bretagne, environ 60 % des dépenses font l'objet d'une programmation sur 3 ans alors que le reste demeure sous l'emprise des budgets annuels, qu'en France, une programmation budgétaire triennale s'applique aux enveloppes de mission tandis que les budgets de programmes qui y sont inclus n'ont qu'une valeur indicative, et qu'en Ontario, les budgets pluriannuels ne concernent que les transferts aux établissements des réseaux scolaires et socio-sanitaires.

b. La comptabilité générationnelle

S'il semble de plus en plus nécessaire pour améliorer la gestion et renforcer la discipline budgétaire de dépasser le cadre de la programmation annuelle et de se donner un horizon d'intervention plus long, l'indispensable précision des données budgétaires interdit de dépasser une limite triennale. C'est un pas énorme toutefois et on peut considérer que la myopie budgétaire en sera beaucoup diminuée. Il n'empêche que pour prendre vraiment en compte tout l'impact des engagements actuels, le regard doit porter encore plus loin. On perd sans doute en précision opérationnelle mais on y gagne en vision stratégique.

Ce sont les modèles créant des cadres budgétaires de long terme qui, en projetant sur plusieurs décennies les tendances démographiques en cours, ont fait ressortir les difficultés de maintenir dans le temps la structure des dépenses actuelles. Ils ont conduit à s'interroger sur la viabilité, la soutenabilité à long terme des finances publiques. Ce faisant, une interrogation d'un autre niveau a également vu le jour : n'est-on pas en train de transférer aux générations futures le poids des bénéfices octroyés aux générations actuelles ? Est-ce équitable?

Les absents ayant toujours tort et personne n'intervenant en leur nom dans les décisions actuelles de programmes et de budgets, les générations futures ne risquent-elles pas de supporter un fardeau démesuré ?

Ces questionnements ont mené plusieurs pays (il y en a près d'une trentaine présentement) à développer des instruments permettant d'apprécier la portée intergénérationnelle de leurs engagements financiers. Connue sous le nom de comptabilité générationnelle, cette méthode vise à mesurer le déséquilibre potentiel entre les générations vivantes et celles à naître du point de vue fiscal. Autrement dit, le maintien indéfini des politiques fiscales et sociales actuelles conduirait-il à un paiement net (taxes et impôts moins transferts reçus) des générations futures plus important que celui des générations actuelles ?

Entre 50 % et 75 % des dépenses publiques prennent la forme de transferts aux individus en vertu de la redistribution opérée par l'État : des riches vers les pauvres, des bien-portants vers les malades, des célibataires vers les familles, des actifs vers les inactifs et les retraités. Ce sont des groupes d'âge différents qui sont les cibles de ces différents transferts. Dans la mesure où ce système de protection sociale fonctionne principalement par répartition (c'est-à-dire que les dépenses de l'année sont couvertes par les recettes de l'année et non par une capitalisation des recettes passées), une dépense plus forte dans l'avenir entraînera une hausse des prélèvements et conséquemment, un transfert entre les différents groupes d'âge et entre générations. Si les mêmes montants de taxes nettes peuvent être reproduits, période après période, sans mettre en péril l'équilibre des finances publiques, il n'y a pas redistribution mais neutralité ou parité : le représentant de chaque génération paye et reçoit des montants identiques selon son âge. Si au contraire, l'évolution fait qu'il devient nécessaire d'accroître les recettes ou de baisser les prestations, un déséquilibre est observé.

Pratiquée par plusieurs pays de l'Union européenne ou de l'OCDE, la comptabilité générationnelle n'est pas à proprement parler une façon de présenter les données budgétaires qui pourrait servir de substitut aux méthodes traditionnelles. Elle apparaît davantage comme un instrument de prévision complémentaire et, à ce titre, fournit un éclairage additionnel aux décideurs publics lorsque vient le temps d'apprécier les retombées futures de leurs actions.

La préoccupation de maintenir un équilibre entre les générations dans la mise en œuvre d'un développement durable, qui est à l'origine de sa conception et de son utilisation, interpelle les gouvernements alors que les débats publics font une place de plus en plus grande à l'équité et à la nécessaire solidarité entre les générations.

Dans son développement actuel, la comptabilité générationnelle n'est pas sans faiblesses (toutes les dépenses ne sont pas prises en compte, une grande sensibilité à certains paramètres permettant d'actualiser les projections, des effets incitatifs mal maîtrisés notamment l'interaction entre les programmes et le comportement des individus, ...) mais elle a le mérite principal de mettre l'accent sur une dimension stratégique de la gestion budgétaire tout en cheminant vers des modèles plus précis et plus complexes fondés sur l'équilibre macroéconomique.

Les gouvernements qui ont commencé à l'utiliser y voient un accompagnement utile, voire indispensable, aux documents budgétaires habituels.

c. les règles financières

Les règles et principes qui encadrent le processus de budgétisation n'ont pas permis d'éviter le dérapage des finances publiques et l'accumulation d'une dette excessive. En vérité, la procédure budgétaire ne vise qu'à distribuer les rôles et à attribuer les tâches, elle est neutre par rapport aux résultats. Le respect

de la procédure n'est pas synonyme de discipline budgétaire. Au cours des années 1980 et 1990, les gouvernements se sont donné des objectifs contraignants, sous la forme de normes ou balises budgétaires, souvent inscrites dans des lois, et ont entrepris un lent et difficile cheminement vers l'assainissement de leur situation financière. Plusieurs ont réussi à équilibrer leurs comptes, voire à diminuer leur dette. Cette embellie fut de courte durée toute fois et, à la faveur d'une conjoncture plus favorable, on a assisté, à partir de la fin des années 1990, à une reprise des dépenses et à la réapparition des maux antérieurs : déficits, hausse des prélèvements, augmentation de la dette.

Ce que ce dernier épisode a permis de réaliser, c'est que les règles financières sont aussi fortes que la détermination des hommes et des femmes politiques : lorsque celle-ci est grande, les règles financières permettent de résister plus facilement aux pressions qui s'exercent sur la dépense ;

Lorsque celle-ci faiblit, les règles ne parviennent pas à endiguer le flot des dépenses et des déficits. Les règles financières sont établies par les dirigeants politiques, appliquées par eux et enfreintes par eux. Leur efficacité repose sur la volonté des politiciens de s'y conformer et ceux-ci y sont d'autant plus disposés qu'ils peuvent s'appuyer sur un consensus sociopolitique robuste. De tels consensus, dans l'état actuel du jeu politique, ne sont pas fréquents, ne durent malheureusement pas longtemps et s'ils ne peuvent être reconstitués, la volonté des gouvernants défaille.

Les impératifs de la gouverne budgétaire immédiate autant que de la pérennité des services publics et de l'équité entre les générations ramènent sur la place publique le débat sur la discipline budgétaire et la nécessité de se doter de règles contraignantes par rapport aux grands agrégats financiers: dépenses, recettes, déficits, dette. Un retour à l'imposition et au respect des limites

budgétaires apparaît inévitable. Par le passé, l'accent a été mis sur la lutte aux déficits, l'utilisation du levier de la dépense n'étant qu'un outil pour arriver à l'équilibre mais, à la lumière des événements récents, il semble que le contrôle de la dette doive devenir l'objectif premier en matière de finances publiques et qu'on doive utiliser des normes accessoires relatives aux dépenses, l'approche par le déficit n'ayant pas toutes les vertus qu'on lui a prêtées. En effet, les règles de déficit les plus courantes, fixant seulement un plafond au déficit autorisé, peuvent être vues comme incitant les gouvernements à aller jusqu'à la limite maximale et à continuer d'accumuler des déficits (plus légers mais avec la possibilité d'une dégradation en cas de récession ou de ralentissement économique), en revanche, les règles de dépense (par exemple plafond d'augmentation par rapport au PIB ou aux recettes) sont simples et leur application facile à constater.

Rappelons en outre que la règle du déficit peut être transgressée assez facilement en appuyant les équilibres financiers sur des prévisions économiques trop optimistes alors que le non-respect d'une règle de dépense est transparent et incontestable.

Des gouvernements comme ceux du Canada et du Québec ont difficilement réussi, en se donnant un plan rigoureux de retour à l'équilibre budgétaire, à éliminer les déficits et à entreprendre de réduire leur dette pour en diminuer l'impact sur les finances publiques (dans le cas du Canada) et sur l'économie.

C'est un pas en avant mais la route vers la soutenabilité à long terme des finances publiques reste à parcourir et les embûches ne manqueront pas. Discipline et règles financières sont encore et pour longtemps à l'ordre du jour.

Reprendre la route des déficits et de l'endettement ne mènera qu'à des mesures plus radicales de reprise en mains de nos destinées budgétaires.

d. Un rôle parlementaire accru

En matière de budget, le schéma est en gros le suivant : les Parlements autorisent les crédits, les gouvernements établissent les budgets. Le pouvoir législatif est cantonné dans un rôle de contrôle et ses interventions se bornent, une fois les crédits votés, à vérifier la conformité des gestes de l'administration par rapport aux orientations annoncées et aux autorisations données. La reddition de comptes peut certes s'appuyer sur une information plus complète qu'avant et de meilleure qualité mais les parlementaires, hormis les circonstances exceptionnelles créées par des gouvernements minoritaires ou des gouvernements de coalition, n'ont pas la capacité d'influencer en amont le processus budgétaire.

Les pouvoirs de la majorité et les contraintes engendrées par la discipline de parti sont tels que les élus n'ont plus qu'une alternative, la soumission ou la critique excessive et inflationniste. Dans l'un et l'autre cas, la conséquence.

Directe est une déresponsabilisation difficilement compatible avec l'exercice de leur mandat de représentation et avec l'ampleur des problèmes budgétaires immédiats et de ceux qui se profilent à l'horizon.

Pour dresser le cadre d'un développement budgétaire durable, il faudra une discipline budgétaire accrue et l'utilisation de moyens nouveaux. Une programmation pluriannuelle véritable nécessite la collaboration des parlementaires d'une part pour qu'ils acceptent d'en voter la loi et qu'ils en assument les conséquences sur le fonctionnement de l'Assemblée et, d'autre part, pour que les modalités n'entrent pas en conflit avec l'autorisation des crédits annuels. On peut déjà imaginer que les parlementaires n'accepteront cette réforme que dans la mesure où les conditions d'un réel débat d'orientation

budgétaire seront réunies, c'est-à-dire obtention d'un temps d'examen et de discussion suffisant, possibilité véritable d'influencer les orientations proposées et nécessité de revenir devant l'Assemblée pour toute modification. Certains gouvernements pourraient être tentés d'y résister tant est forte la tradition d'une mainmise complète du pouvoir exécutif sur les questions budgétaires.

Pourront-ils, ce faisant, instituer le cadre de moyen terme rigoureux et la discipline soutenue que la situation exige ?

De brusques changements de cap budgétaires, parce que les partis politiques qui alternent à la tête de l'État n'ont pas su se mettre d'accord sur les points essentiels de la politique à suivre, constituent une recette infaillible pour l'échec en matière de soutenabilité des finances publiques.

La nécessité de consensus politiques relatifs aux règles, aux méthodes de programmation et à la discipline budgétaire ne fait pas de doute. Il n'est pas douteux non plus que cela passe par la reconnaissance d'un rôle accru pour les parlementaires et une modernisation de l'institution parlementaire pour tout ce qui concerne le budget. Améliorer l'affectation des deniers publics, stimuler l'efficacité opérationnelle de l'administration et promouvoir la discipline budgétaire sont autant de fonctions nouvelles pour un Parlement responsable, que l'on voudrait à la fois préoccupé des programmes et des finances publiques.

Les temps qui viennent et les défis qu'ils amènent ne manqueront pas de forcer le rapprochement et la collaboration entre le législatif et l'exécutif en matière budgétaire.

Table des matières

INTRODUCTION GENERALE.....	1
CHAPITRE I: DE LA NOUVELLE GESTION BUDGETAIRE AU DOGME DE LA PERFORMANCE: REVUE DE LA LITTERATURE.....	12
<i>Section I. l'analyse de la performance publique : Un effacement de la- frontière public /prive</i>	<i>17</i>
Paragraphe 1 : La performance : une conception multidimensionnelle	17
1. Origine et évolution de la performance	18
2. Essai de définition de la performance : différentes approches	21
Paragraphe 2. La performance dans le secteur public	26
1. La performance publique : L'Entreprise comme modèle	27
1.1. La mesure de la performance dans le secteur public : Une mise en œuvre contrastée.....	28
1.2. Définition de la notion de la mesure	30
1.3. Les arguments favorables à la mesure de performance dans le secteur public.....	31
1.4. Les arguments défavorables à la mesure de la performance	34
2. Les principaux modèles de mesure de la performance	36
2.1. Le modèle EEE.....	37
2.2. Le modèle Inputs-Outputs-Outcomes	38
2.3. Le Balanced Scorecard (BSC)	41
<i>Section II. Les fondements conceptuels des trois critères de la performance publique selon les grands courants réformateurs.....</i>	<i>43</i>
Paragraphe 1. Les critères de la performance à travers l'histoire de la pensée économique.....	43
1. La performance publique aperçue comme un simple critère d'efficacité.....	44
2. Une approche économique de l'efficacité de l'Etat.....	47
3. L'efficacité va au-delà de l'intérêt économique de l'Etat.....	47
Paragraphe 2: La rationalisation des choix budgétaires (R.C.B 1966-1971) : la prédominance de l'efficacité.	52

1. La R.C.B : une interprétation Française de l'efficacité Américaine (PPBS-ZBB) :	53
1.1. Les études R.C.B pour décliner l'efficacité	55
1.2. Le budget des programmes pour déterminer les objectifs.....	57
1.3. L'évaluation ex-ante des programmes : une inspiration de la méthode (ZBB)	59
Paragraphe 3 : Le N.P.M « New Public Management » : un cadre mythique de la performance	61
1. Les fondements conceptuels du NPM	66
1.1. Le néolibéralisme et la question de l'intervention de l'Etat.....	68
1.2. Le taylorisme, et la gestion scientifique de l'administration.	69
2. Le NPM comme managérialisme : L'entreprise comme modèle	70
2.1. La théorie de managérialité favorise la recherche de l'efficacité et de l'efficience.....	71
2.2. La charte de la satisfaction des citoyens.	73
3. Les trois modèles du NPM.....	74
3.1. Le modèle de l'efficience	74
3.2. Le modèle du downsizing et de la décentralisation.....	75
3.3. Le modèle de l'« orientation de service public »	76
CONCLUSION CHAPITRE I	78
CHAPITRE II : DEPLOIEMENT DE LA GESTION AXEE SUR LES RESULTATS (LA GAR) : UN MODE CONTROVERSE	81
Section I : vers une culture propice a la gestion axée sur les résultats (La GAR)	84
Paragraphe1. Le déploiement de la GAR	86
1. Concepts et définitions.....	86
2. La mesure de la performance	88
3. La mise en œuvre	91
4. Les liens entre gestion et budgétisation	93
Paragraphe 2. Description comparée de la mise en œuvre de la GAR	100
1-L'Australie	99
2. Les Etats-Unis	105
3. La France	109

4. Le Royaume-Uni.....	113
5. Le Canada	119
6. Le Québec	124
Paragraphe 3. De la tradition de l'idéal bureaucratique au managérialisme.	132
1. Le gestionnaire public du XX ^{ème} siècle (La bureaucratie wébérienne)	133
2. Le NMP et son impact sur la relation politico-administrative.....	135
3. Trois grands paradoxes et défis du gestionnaire public	137
Section II : vers un nouveau modèle du gestionnaire public : autonomie, et imputabilité.	147
Paragraphe 1. Le devoir d'être stratège	148
1. Le gestionnaire public : un changement identitaire	148
2. TOPI : un modèle du leadership individuel et collectif	150
Paragraphe 2 : Nouveaux rôles du gestionnaire public	156
1. La dualité des relations entre élus : hauts fonctionnaires et gestionnaires publics.....	157
2. De nouveaux rôles au gestionnaire public dans la finalité de l'Etat.....	161
Paragraphe 3. La dimension éthique du principe de reddition des comptes.....	167
1. L'obligation de rendre compte du rendement : les résultats et les moyens..	169
2. La reddition de comptes assortie de pouvoirs discrétionnaires et de souplesse accrus : une fonction publique apprenante	172
CONCLUSION DU CHAPITRE II	177
CHAPITRE III : LE NOUVEAU CADRE DE LA GESTION BUDGETAIRE : L'EXPERIENCE MAROCAINE (LA LOLF)	179
Section I : Importance et singularité du Budget	182
Paragraphe 1. L'intérêt de la question budgétaire	183
1.1. Les priorités publiques	184
1.2. L'imputabilité.....	184
1.3. L'environnement de la gestion publique.....	185
1.4. La taille de l'État.....	186
Paragraphe 2. Budget et Démocratie.....	186
2.1. La Magna Carta (1215)	187
2.2. Le Bill of Rights (1689)	188

2.3. La guerre d'indépendance américaine (1776-1783).....	190
2.4. Genèse et évolution du LOF au Maroc	192
Section II: Le cadre classique de l'exécution administrative du Budget au Maroc ..	199
Paragraphe 1 : Les acteurs compétents : le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics	200
1. Un modèle spécifique d'organisation de la gestion financière publique	200
1.1. Une division organique et fonctionnelle des compétences	200
1.2. Un modèle en évolution	206
2. Les nouveaux dispositifs de gestion	207
2.1. L'informatisation de la gestion financière et comptable	208
2.2. La transformation des principes et dispositifs de gestion	208
3. Le régime classique de responsabilité	210
3.1. La responsabilité des ordonnateurs et des gestionnaires publics	210
3.2. La responsabilité des comptables publics	211
3.3. Une responsabilité pécuniaire personnelle lourde.....	212
3.4. Une responsabilité présumée.....	215
3.5. Les atténuations de responsabilité.....	217
3.6. Les autorités compétentes dans la mise en jeu de la responsabilité des comptables publics	218
Paragraphe 2 : le management public dans l'exécution administrative du Budget : la LOLF	220
1. la conceptualisation de la nouvelle gouvernance financière de l'Etat : le modèle du gouvernement de l'entreprise.....	221
1.1. La théorie de l'agence et la conception contractualisée de l'entreprise.....	221
1.2. La transposition du modèle de l'entreprise à l'Etat.....	222
1.3. Le pilotage de la gestion : une chaîne de responsabilités.....	224
1.4. L'évaluation de la gestion : une culture de la performance.....	225
Paragraphe 3 : Le nouveau cadre comptable	233
1. Une comptabilité à trois dimensions.....	233
2. L'obligation juridique de régularité et de sincérité des comptes	235
3. Des comptes certifiés	236

4. Les options du certificateur.....	237
5. La certification des comptes, expression d'une nouvelle gouvernance financière publique.	237
paragraphe 4 : le contrôle et évaluation de l'exécution des lois de finances.....	238
4.1.La transformation de la logique du contrôle	239
3.1.1 Mutation des contrôles administratifs.....	241
3.1.2.Une approche sélective fondée sur l'analyse des risques	243
4. 2.La restructuration des contrôles existants	243
4.3. L'apparition de nouveaux contrôles.....	246
Section III : Etude empirique (Cas de la LOLF Marocaine)	249
Paragraphe 1. Appréciation de La LOLF	250
1. Caractéristiques de la population	250
2. Participation à l'enquête.....	251
3. Appréhension de la LOLF.....	252
4. Mobilisation des acteurs dans la mise en œuvre de la LOLF.....	253
Paragraphe 2. Performance et budget : une articulation à trouver	253
1. Allocation optimale de ressources.....	255
2. Efficacité de la dépense publique.....	256
Paragraphe 3 : La LOLF et enjeu management.....	256
1. Système d'information mieux adapté.....	257
2. Responsabilité et autonomie de gestion	258
3.Service rendu aux usagers	259
4. Information des citoyens	260
5. Impact de la LOLF sur le travail	261
Paragraphe 4 .Les insuffisances de la LOLF	261
1.Gestion restreinte des crédits.....	262
2. Cohérence des indicateurs remise en cause.....	263
Conclusion du chapitre 3.....	263
CONCLUSION GENERALE.....	270
BIBLIOGRAPHIE	287

BIBLIOGRAPHIE

- ◆ A G. Moreau et S. Berdin, « Chronique annuelle de jurisprudence financière », RFFP ; M. Lascombe, X, Vandendriessche, « Chronique de jurisprudence financière », Revue du Trésor ; N. Groper, chronique AJDA.
- ◆ ALBANES (1978) : La performance de l'entreprise, Economica, Paris. P.157.
- ◆ ALBAN-METCALFE, J.et ALLMO-METCALFE, B. (2007) "Development of private sector version of the (engaging) transformational leadership questionnaire", Leadership & Organization Development Journal, Vol.28, n°2.
- ◆ AMAR A. et BERTHIER L (2007) : le nouveau management public : Avantages et Limites, Université Paul Cézanne, Déc (2007).
- ◆ AUBERT. N (2006), «Hyperperformance et combustion de soi», Études, n°10, Tome 405.
- ◆ BACACHE-BEAUVALLET, Maya, «Les indicateurs de performance en question » laviedesidées.fr, 2008.
- ◆ BARILARI, André, «Quelques réflexions sur le contrôle des fonds publics », La Revue du Trésor, no 2, p. 89, février 2003.
- ◆ BARTOLI (1997) : Le management dans les organisations publiques, Dunod, Paris.
- ◆ BARTOLI A. (2005) : Le management dans les organisations publiques, Dunod, collection Management public, 2ème édition, 2005.
- ◆ BARTOLI.A : Le management des organisations publiques, Dunod, Paris 1997.
- ◆ BASS, B.M, AVOLIO, B.J., JUNG, D.I., et BERSON,Y. (2003). "Predicting unit performance by assessing transformational and transactional leadership", Journal of Applied Psychology, Vol.88, n°2.

- ◆ BEHN R. (2003), « Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures », *Public Administration Review*, Vol. 63, n°5.
- ◆ BEZES P (2005) : « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L’impact du New Public Management », *Informations sociales* 2005/6, N) 126.
- ◆ BEZES, Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L’impact du New Public Management », *Informations sociales*, N° 126, p. 26-37, 2005.
- ◆ Blanche AHOWESSO, Contribution à l'amélioration de la mise en œuvre du budget programme au Benin: cas du MCTIC, Université d'Abomey Calavi- Ecole Nationale d'Administration et de Magistrature (ENAM - DTS en Administration des Finances et du Trésor) ,2010.
- ◆ BLED-CHARRETON, Hugues, Chef de service, Direction du budget- Ministère de l’économie, des finances et de l’industrie. Les notes bleues de Bercy, 10 mars 2006.
- ◆ BOLTANSKI L. et CHIAPELLO E. (2002), *Le nouvel esprit du capitalisme*, NRF Essais, Gallimard, Paris
- ◆ BOSSERELLE E. (1999) : *Economie générale*, 4ème éd. Hachette livre, paris 1999.
- ◆ BOUCKAERT G. et HALLIGAN J. (2008), *Managing performance. International comparisons*, Routledge, London .
- ◆ BOUCKAERT G. et VAN DOOREN W. (2002), « Book Review: Performance Measurement. Getting Results », *Public Productivity and Management Review*, March, Vol. 25, n° 3.
- ◆ BOURGUIGNON, Annick, «Sous les pavés la plage... ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable: l’exemple de la performance», *Comptabilité-Contrôle-Audit*, t.3, vol.1, pp. 89-101, mars 1997.
- ◆ BOURGUIGNON. A. (1995): “Peut-on définir la performance ? », *Revue Française de Comptabilité*, n° 269, juillet-août.

- ◆ BOURGUIGNON.A. (1996) : « Définir la performance : une question de vocabulaire, », performance et ressources humaines, Actes du VIIe Congrès de l'AGRH, Paris, Economica, Paris.
- ◆ BOURGUIGNON.A.SAULPIC.O. et ZARLOWSKI.P. (2006), « Management Accounting Change in the Public Sector: A French Case Study and a New Institutional Perspective », in Proceedings of the 29th Annual Congress, European Accounting Association (EAA), Dublin, Ireland, 21-24 mars.
- ◆ BOUVARD, Michel, «La mesure de la performance», Revue Française de Finances Publiques, no 91, septembre 2005.
- ◆ BOYNE G., FARRELL C., LAW J., POWELL M. et WALKER R. (2003), Evaluating Public Management Reforms: Principles and Practice, Open University Press, Buckingham.
- ◆ BRUNETIERE, Jean-René, «Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », Revue française d'administration publique n° 117, 2006.
- ◆ Budget Reform in OECD Member Countries : “Common Trends”, OECD Journal of Budgeting, -Vol 2 N°4, p 7 – 25, 2003.
- ◆ BURLAUD A. et SIMON C. (2006), Le contrôle de gestion, la Découverte, Paris.
- ◆ CALMETTE, Jean-François, «La LOLF comme nouvelle approche des politiques publiques » Informations Sociales n° 150 p 22 à 31, 2008.
- ◆ CARTER. K (1994): The performance Budget Revisited: A Report on State Budget Reform- Legislative Finance, Paper 91, Denver, and National Conference of State Legislatures.
- ◆ CHAPET, Jean-Michel, «Le système de gestion des collectivités territoriales entre performance et délibération », Politique et Management Public, Volume 25, p 4, décembre 2007.

- ◆ CHAQRI S. (2009) : «*Les écoles de la théorie des organisations* », Master Management Stratégique et Logistique, Université IbnouZohr.
- ◆ CHARAN, R.(2006). »The collective leadership of boards », *Leader to leader*, vol, 46.
- ◆ CHAUVEY J.-N. (2006), « L'intérêt du BalancedScorecard dans l'évolution des modes de contrôle et évaluation des départements français », *Politique et Management Publics*, Vol. 24, n° 2.
- ◆ CHEVALIER G. (2009) / *Eléments de management public ; le management public par la qualité*, Paris, Afnour, 2009.
- ◆ CHEVALIER, J. et LOCHAK, D. (1982) ; « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française» ,*Revue Française d'Administration Publique* n°. 24.
- ◆ CHEVALIER, Jacques, LOCHAK, Danièle, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue Française d'Administration Publique*, p 24, 21-33, 1982.
- ◆ CHRISTENSEN, Grønnegard, « Le désengagement de l'Etat : étude critique d'un problème administratif dans son contexte politique », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 54, n°1, janvier 1998.
- ◆ CLUZEL-METAYER L. (2006), *Le service public et l'exigence de qualité*, Dalloz-Sirey, Paris.
- ◆ COBLENCÉ, Emmanuel, *Stratégie d'Etablissement Public culturel : quelle capacité prescriptive pour la tutelle ? La contractualisation au Centre Pompidou*, Mémoire DEA, Paris, 2006.
- ◆ Code de bonnes pratiques en matière de transparence des finances publiques élaboré par le Fonds Monétaire International , 1998 et actualisé en 2007.
- ◆ CROZIER, Michel, *Le Monde des employés de bureau ; résultats d'une enquête, menée dans sept compagnies d'assurances parisiennes*, Paris, Seuil, p 237, 1965.

- ◆ DAVID A. et HATCHUEL A. (2007), « Des connaissances actionnables aux théories universelles en sciences de gestion », communication à la XVIème Conférence Internationale de Management Stratégique, Montréal, 5 Juin 2007.
- ◆ DE BOISSEAU C. (1981) : Principes de politique économique, Economica, Paris, 1980.
- ◆ DE BRUIJN H. (2002), « Performance Measurement in the Public Sector. Strategies to Cope With the Risks of Performance Measurement », International Journal of Public Sector Management, Vol. 15, n° 6-7.
- ◆ DE BRUIJN, Hans, Managing performance in the public sector, Routledge, 2006.
- ◆ DE LA VILLARMOIS, Olivier, « Le concept de performance et sa mesure », Actes des XIV^e Journées des I.A.E., Les cahiers de la recherche, avril 2001.
- ◆ DE VISSCHER, Christian, « Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? » Revue Internationale de Politique Comparée, Vol. 11, n° 2, 2004.
- ◆ DEMEESTERE R. (2005), Le Contrôle de gestion dans le secteur public, 2ème édition, LGDJ, Paris.
- ◆ DERLIEN Hans-Ulrich, RIST Ray, « Policy Evaluation in International Comparison” in FURUBO J.-E., RIST R., SANDAHL R., International Atlas of Evaluation p 450, Transaction Publishers, New Brunswick, U.S.A., 2002.
- ◆ DRESSAYRE P. (1996), « Management stratégique ou gestion domestique », la Lettre du Cadre Territorial,
- ◆ Drucker, Peter-F. (1954): The Practice of Management, New York, Harper and Row.
- ◆ Drucker, Peter-F. (1968). L’efficacité, objectif numéro 1 des cadres, Paris, Editions d’Organisation.
- ◆ DUBNICK M.J (2005): « Accountability and promise of Performance: In search of Mechanisms”, Public Performance and Management Review, Vol. ,28, n° 3.

- ◆ DUNLEAVY P. (1986), « Explaining the Privatization Boom: Public Choice Versus Radical Approaches », *Public Administration*, Vol. 64, n° 1.
- ◆ DUPUY, François, *Le client et le bureaucrate*, Paris, Dunod, 1998.
- ◆ DURAND, Jean-Marc, « La loi de finances 2005 sous le signe de la LOLF : le sacre des principes du libéralisme économique au cœur même du budget de l'Etat », *Economie & politique* n° 612-613, 2005.
- ◆ EMERY Y. (2006), « La gestion par les résultats dans les organisations publiques: de l'idée aux défis de la réalisation », *Télescope*, Vol. 12, n° 3, automne.
- ◆ EMERY, Yves et GIAUQUE, David, *Paradoxes de la gestion publique*, L'Harmattan, Paris, 2005.
- ◆ F. Parrat, *Le gouvernement d'entreprise*, éd, Maxima, 1999.
- ◆ FERLIE, Erwan, *The New Public Management in action*, Oxford, Oxford University Press, p. 10, 1996.
- ◆ FINGER, Matthias, RUCHAT, Bérangère, « Le Public Management : Etat, administration et politique » in *Pour une approche du management public*, Edition SeliArslan, Paris, 1997.
- ◆ FITZGERALD L., JOHNSTON R., BRIGNALL S., SILVESTRO R. et VOSS C. (1991) *Performance Measurement in Service Businesses*, Cima, London.
- ◆ FONDAFIP-Association pour la fondation internationale de finances publiques, *Rapport pour une conceptualisation du contrôle interne et de l'audit interne dans la gestion financière de l'Etat*, 2010, réalisé par B .Cieutat, F.Mordacq, S.Thébault (Téléchargeable sur www.fondafip.org).
- ◆ GAUZENTE C. (2000), « Mesurer la performance des entreprises en l'absence d'indicateurs objectifs quelle validité ? Analyse de la pertinence de certains indicateurs », *Finance Contrôle Stratégie*, Vol. 3, n° 2, juin.
- ◆ GEORGES A. (1993) : « Elaboration du budget-programme, histoire et limites », *actualité et dossier en santé publique* n° 3 juin 1993.

- ◆ GEORGOPOULOS B.S. et TANNENBAUM A. (1957), «A Study of Organizational Effectiveness », American Sociological Review, Vol. 22.
- ◆ GIBERT Patrick, Tableaux de bord pour les organisations publiques Dunod, Paris ,2009.
- ◆ GIBERT, Patrick, «Contrôle et évaluation, au-delà des querelles sémantiques, parenté et facteurs de différences » Revue Française d'Action Sociale A paraître.
- ◆ GIBERT, Patrick, «L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ?», Revue française de gestion, n° 147, p. 259-273, Juin 2003.
- ◆ GILLES J. (1997) : «Les sources de la performance : public et privé en miroir», *la revue de l'Ires*, n°25, automne 1997.
- ◆ GOW, Ian James, DUFOUR, Caroline, «Le nouveau management public est-il un paradigme ? Cela a-t-il de l'importance ? », Revue internationale des sciences administratives, vol 66, Numéro 4, décembre 2000.
- ◆ GREFFE X. (1997) : Economie des politiques publiques, 2nde éd. Paris, Dalloz 1997.
- ◆ GREFFE X: *Economie des politiques publiques.* . (1994)
- ◆ GREFFE. X(1981) : Analyse économique de la bureaucratie, Economisa, Paris, 1981.
- ◆ GREILING D. (2006), «Performance Measurement: a Remedy for Increasing the Efficiency of PublicServices?», International Journal of Productivity and Performance Management, Vol. 55, n° 6
- ◆ Gronn, P (2002) . « Distributed leadership as a unit of analysis », The leadership Quarterly, Vol, 13.
- ◆ Groupe de travail sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique dans son rapport de 1996, *De solides assises*
- ◆ GRUENING G. (2001): “Origin and Theoretical Basis of New Public Management”, International Public Management Journal, Vol. 4, n° 1.

- ◆ GUILLAUME Bertrand «Indicateurs de performance dans le secteur public : entre illusion et perversité», Cités PUF p. 101 à 109, n° 37, janvier 2009.
- ◆ HACHIMI S-Y (2005) : «les partenaires privé-public comme nouvelle forme de gouvernance et alternative au dirigisme étatique : ancrages théoriques et influences conceptuelles », La revue de l'innovation dans le secteur public, Volume 10(3), 2005, article n° 19.
- ◆ HALACHMI. A & HOLZER M. (1993) : «Towards a competitive public administration», International review of administration Science, vol 59, n°1 arch-April.
- ◆ HARRISON.G. (2003): Performance-Based Budgeting in California State Government. A blur print for effective reform, California, October 2003.
- ◆ HELLER R. (1972): *Naked Manager*, Barrie&Jenkis, London, 1972.
- ◆ HOGETT Paul, “New Modes of Control in the Public Service”, Public Administration, vol 74, n° 1, p. 9-32, 1996.
- ◆ HOOD (1993): “A public management for all seasons?” Public Administration, vol 69.
- ◆ HOOD C. (1991) : A public management for all seasons?” Public Administration Vol.69 N°1, Spring 1991.
- ◆ HOOD C. (1998): The Art of the State. Culture, rhetoric, and Public Management, Clarendon, Oxford. 1998.
- ◆ HOOD Christopher, «Doing Public Management the EgalitarianWay ?, The Art of The State» Culture, Rhetoric and Public Management, Oxford, Clarendon Press, 1998.
- ◆ HOOD, C. et PETERS, G.(2004). “The middle aging of new public management: into the age of paradox?”, Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.14, n°3.
- ◆ HORTON, S, (2006). “New public management: It’s impact on public servant’s identity”, International Journal of Public Sector Management, Vol.19, n°6.

- ◆ HUGHES.O. Public Management and Administration (an Introduction, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2003). (3rd edn) ou encore L. M. Salamon (Ed.), The Tools of Government: A Guide to the New Governance, Oxford University Press, New-York, 2002.
- ◆ HUTEAU, Serge, La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales, Le Moniteur, 2008.
- ◆ IBM CENTER FOR THE BUSINESS OF GOVERNMENT (2003), Linking Performance and Budgeting, Washington, IBM
- ◆ ITTNER C. et LARCKER D. (1998), «Innovations in Performance Measurement: Trends and Research Implications», Journal of Management Accounting Research, Vol. 10, n° 5.
- ◆ J.R Alventosa, « L'évolution de la nature des contrôles », LGDJ, 2005.
- ◆ JACKSON P (1993): « public Sector Performance: The unended Quest”, Public Money and Management, Vol 13, n°4.
- ◆ JACKSON P. (1982), The Political Economy of Bureaucracy, Philip Allen, Oxford.
- ◆ JACOT, Henri FOUQUET, Annie, Le citoyen, l'élu, l'expert, Editions L'Harmattan, Paris, 2007.
- ◆ JOBERT B. et THERET B. (1994), « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme», in Jobert B. (Ed.), Le tournant néo-libéral en Europe, l'Harmattan, Paris.
- ◆ JOBERT B. et THERET B. (1994), « France : la consécration républicaine du néo-libéralisme», in Jobert B.(Ed.), Le tournant néo-libéral en Europe, l'Harmattan, Paris.
- ◆ J-Y, Bertucci, N. Groper, les grands arrêts de la jurisprudence financière. préf. PH, Séguin, 5^{ème} édition, Dalloz, 2007, N. Groper, responsabilité des gestionnaires devant le juge financier.

- ◆ KAPLAN et NORTON in GIBERT, Patrick, Tableaux de bord pour les organisations publiques, Dunod, 2009.
- ◆ KINNEY..A-S (1995): “Mission, Management, And Service Delivery. Integrating Strategic planning and budgeting in Milwaukee, “Government Finance Review, October 1995.
- ◆ KNOEPFEL, Peter, VARONE, Frédéric, «Mesurer la performance publique. Méfions-nous des terribles simplificateurs», Politiques et Management Public, n° 17, 1999.
- ◆ L’OCDE (2004) : La modernisation du secteur public : axer la gouvernance sur la performance, synthèses OCDE, L’observateur OCDE, Décembre 2004, Volume 4,n°3.
- ◆ La loi Organique relative aux lois de Finances Marocaine du 15.06.2015.
- ◆ La nouvelle constitution Marocaine du 29.07.2011, articles 70 et 101.
- ◆ LAUFFER, Romain BURLAUD Alain, Management public: Gestion et Légitimité, Paris, Dalloz, 1980.
- ◆ LE VERIFICATEUR GENERAL:« Questions d'une importance particulière », rapport de 2000
- ◆ LEIBENSTEIN H. (1978): « on the Basic Proposition of X-Efficiency Theory”. American EconomicReview, May, 68 (2).
- ◆ LEVIN A.Y. &MINTON J.W (1986): determining organizational performance: another look, andan agenda for research”, Management Science, Vol 32, n° 5, 1986.
- ◆ LEVRATTO N. et PAULET E. (2005), « Les indicateurs de performance par la création de valeur dériventils d’une lecture idéologique de l’entreprise?», Communication au colloque international «gouvernance d'entreprises», Université de Mons-Hainau et HEC Montréal, 9 et 10 mai.

- ◆ LEVY-LAMBERT H& GUILLAUME H. (1971) : La rationalisation des choix budgétaires, presses universitaires de France, paris 1971.
- ◆ LEVY-LAMBERT H. & GUILLAUME H. (1971) : La rationalisation des choix budgétaires, presses universitaires de France, Paris 1971.
- ◆ LORINO, Philippe, « Le BalancedScorecard revisité : dynamique stratégique et pilotage de performance, exemple d'une entreprise énergétique, Actes du 22^o Congrès de l'A.F.C. (Association Francophone de Comptabilité), Metz, 17-19 mai 2001.
- ◆ LORINO. P. (2003), Méthodes et pratiques de la performance, 3ème édition, Editions d'Organisation, Paris.
- ◆ LORINO..P (2003) : Méthodes et pratiques de la performance, 3ème édition, Editions d'organisation, Paris.2003.
- ◆ M. Bouvier, M.C Esclassan, J.P Lassale : Manuel des Finances Publiques, 12^{ème} édition.
- ◆ M. Harakat : Finances publiques à l'épreuve de la transparence et de la performance, Imprimerie Al Maarif, El Jadida.
- ◆ M. Harakat : Finances publiques et droit budgétaire, Imprimerie Al Maarif, El Jadida.
- ◆ M. Power, La société de l'audit : l'obsession du contrôle, Editions La Découverte, Paris, 2004.
- ◆ M.C Esclassan, « Les pouvoirs de remise gracieuse en matière fiscale : entre archaïsme et modernité «Mélanges en l'honneur de J.Morand- Deveiller, Montchrestien.
- ◆ MALLERET V. (1999), «Contrôle de gestion et mesure de la qualité du service», Economies et Sociétés,Cahiers de l'ISMEA, n° 5.
- ◆ MALTAIS, D. et Mazouz, B. (2004). « A nouvelle gouvernance, nouvelles compétences », Revue internationale de gestion, Vol, 29, n° 3, septembre.

- ◆ MARCEAU A. (2005), « Les contrôles », in Bonnard M. (Dir.) Les collectivités territoriales en France, la Documentation Française, Paris.
- ◆ MARCHESNEY M (1991) : Economie d'entreprise, Eyrolles, 1991.
- ◆ MARX K. (1948) : Critique des programmes socialistes de Gotha et d'Erfurt, Ed. Spartacus 1948.
- ◆ MARX K. (1948) : *Critique des programmes socialistes de Gotha et d'Erfurt*, Ed. Spartacus 1948.
- ◆ MAURY, Suzanne, «La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ?» L'Actualité juridique. Droit administratif, n° 25, 2008.
- ◆ MAZOUZ, B, ET TREMPLOY, B, (2006) «TOWARD» post bureaucratic model of governance: How the institutional commitment is challenging Quebec's administration", Public Administration Review
- ◆ MAZOUZ B& LECLERC J & TARDIF M. J-B (2008) : la gestion intégrée par résultats, presses de l'université du Québec, Québec. 2008.
- ◆ MAZOUZ. B. FACAL.J. ET HATIMI .J.E (2006) «Organisations internationales et diffusion de nouveaux modèles de gouvernance : des tendances globales aux réalités locales » Gouvernance, Vol 2 n°2, janvier.
- ◆ MERRIEN F.X. (1999) : «La Nouvelle gestion publique : un concept mythique», Lien Social et Politiques, n° 41.
- ◆ MERRIEN, François-Xavier, « Misère de la Nouvelle Gestion Publique », in HUFTY, Marc, «La pensée comptable, Etat, Néolibéralisme, Nouvelle Gestion Publique», Les nouveaux cahiers de l'IUED, Paris, PUF, numéro 8, page 141, 1999.
- ◆ MEYSONNIER F. et CHOFFEL D. (2005), « Dix ans de débats autour du BalancedScorecard », Comptabilité, Contrôle, Audit, Tome 11, Vol. 2.
- ◆ MINTZBERG. H. Structure et dynamique des organisations, Paris, Editions d'Organisations. (1982)

- ◆ MOLEN K.V.D. et ROOYEN A.V. (Eds.) (2001), *Outcome-based Governance: Assessing the Results*, Heinemann, Cape Town.
- ◆ MORIN E.M., SAVOIE A. et BEAUDIN G. (1994), *L'efficacité de l'organisation. Théories, représentations et mesures*, Gaëtan Morin Éditeur, Montréal.
- ◆ MOUGIN. Y. (2007) : *La performance ? Soyez tranquille, je la surveille de près !*, AFNOR, Paris 2007.
- ◆ NIOCHE J-P. (1982) : «Science administrative, management public et analyse des politiques publiques », *Revue française de l'administration publique*, octobre- décembre 1982.
- ◆ NORDHAUS William *The political Business Cycle*, Yale University, 1970.
- ◆ OCDE (1994). *Gestion des performances dans l'administration : mesure des performances et gestion axée sur les résultats*, Paris, PUMA.
- ◆ OCDE (2007 a), *La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE.
- ◆ OSBORNE D. et GAEBLER T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Addison-Wesley.
- ◆ PENAN, Henri *Encyclopédie de la gestion et du management*, Dalloz, p 898, 1999.
- ◆ PERCEBOIS. L (2006) : *Le design institutionnel : analyse économique de la réforme administrative*, thèse de doctorat des sciences économiques, Université de paris I Panthéon, Sorbonne 2006.
- ◆ PERRET, Bernard, «De l'échec de la RCB à la LOLF», *Revue Française d'Administration Publique*, n° 117, p 31-42, 2006.
- ◆ PERRET, P. (2006), « De l'échec de la RCB à la LOLF », *Revue Française d'administration Publique*, 117, 31-42.

- ◆ PERRY JL, WISE LR, « The motivational bases of public service », *Public Administration Review*, n° 50, p. 367-73, 1990.
- ◆ PESQUEUX, Yvon « La notion de performance globale », hal.archives-ouvertes.fr, 2003.
- ◆ PETERS G. (1995), *The Politics of Bureaucracy*, Longman Publishing Group, New York.
- ◆ PIERRE CLICHE : «Gestion Budgétaire et Dépenses publiques », Description comparée des processus, Evolutions et Enjeux Budgétaires.
- ◆ PETTIGREW, Andrew «Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé », *Revue Française de Gestion* p. 113-120, octobre 1997.
- ◆ PEZET, Anne SPONEM, Samuel «Des indicateurs pour les ministres au risque de l'illusion du contrôle», Laviedesidees.fr, 2008.
- ◆ PFEFFER, Jeffrey SUTTON Robert, *Hard facts, dangerous halftruths and total nonsense* Harvard Business School Press, 2006.
- ◆ POLI, Raphaël, «Les indicateurs de performance de la dépense publique », *Revue Française des Finances Publiques*, no 82, p. 110, juin 2003.
- ◆ POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford. Oxford University Press, p. 88,110 et ss, 2000 et 2005.
- ◆ POUDAVEN C. (1989) : *La théorie de la réglementation : efficacité économique ou efficacité politique?*, LGDJ. Paris.1989. P.52. On trouve aussi dans son ouvrage une analyse de la théorie de la réglementation et l'efficacité économique et politique.
- ◆ Pour une étude d'ensemble de la sincérité en finances publiques, v, RFFP, n° 111-2010, n° 36
- ◆ POWER M. (1999), *The Audit Society: Rituals of Verification*, 2nd edition, Oxford University Press, Oxford.

- ◆ RAMANATHAN K.V. (1982), *Management Control in Non Profit Organizations*, Wiley and Sons, New York.
- ◆ Raymond Guillien et Jean Vincent, *Le lexique des termes juridiques*. 14e édition 2003 Dalloz.
- ◆ RFFP, « Doit-on ou peut-on gérer une commune comme une entreprise ? », n°13-1985.
- ◆ RIVENBARK..W.1KELLY .J-M (2003): “Performance Budgeting for State and Local Government”, published by M.E Sharpe, California. 2003.
- ◆ ROBINSON..M (2010) : *Performance Budgeting, Linking Finding and Results, Procyclicality of Financial Systems in Asia*, Copyright 2010 Macmillan Publishers Limited.
- ◆ ROCARD, Michel, « Oser la réforme de l’État », *Lettre du Management public*, mai-juin 2002.
- ◆ ROCHET C. (2004), « Une seule flèche pour deux cibles : le pari ambitieux de la réforme budgétaire en France », *Management International*, Vol. 9, n° 1.
- ◆ SABLAYROLLES, Brigitte, « La budgétisation par la performance en France : bilan et perspectives », *Intituto de estudiosfiscales*, Madrid, 2008.
- ◆ Séminaire sur l’opérationnalisation de la gestion axée sur la performance et les résultats dans l’administration publique et les institutions de l’état. (Stratégies de mise en œuvre, défis et solutions pratiques). Mai 2009, Rabat.
- ◆ SHICK. A. (2003) : « L’Etat performant : réflexions sur une idée entrée dans les esprits mais pas encore dans les faits », *Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire*, Volume 3, n° 2, OCDE, Paris.
- ◆ SINE, Alexandre, LANNAUD, Brice, « La mesure de la performance de l’action publique » *Les rapports de la documentation française*, 2007.
- ◆ SPITZ Pierre-Eric, *L’administration parisienne de la noblesse d’État à l’entreprise de services*, *Pouvoirs*, n° 110, p.115-128, mars 2004.

- ◆ STEWART. J. & WALSH. K. (1994): «Performance Measurement: When Performance Can Never Be Defined», *Public Money and Management*, April-June.
- ◆ SVARA.J. (1998): “complementarily of politics and administration as legitimate alternative to dichotomy model”, *Administration and Society*, Vol 30 n ° 63.
- ◆ TALBOT C. (2005), «Performance Management», in Ferlie E., Lynn J, Laurence E., Pollitt C., (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, New Y.
- ◆ THOMAS. P.G (2005): «performance measurement and management in the public sector», *Optimum Online*, Vol 25, n°2.
- ◆ TOMKINS C.R. (1987), *Achieving Economy, Efficiency and Effectiveness in the Public Sector*, Institute of Chartered Accountants of Scotland, Edimburgh.
- ◆ TROSA Sylvie, «Vers un management public postbureaucratique », *Sociétal*, pp 44-49, 3ème trimestre 2006.
- ◆ TROSA, Sylvie, «La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) met-elle en danger sa philosophie? », *La lettre du Management Public*, n° 54, 2004.
- ◆ URIO, Paolo, «La gestion publique au service du marché», in M. Hufty, «La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique», *Les nouveaux Cahiers de l’IUED*, PUF, Paris et Genève, 91-124, 1998.
- ◆ V.F. Akhoune, *Le statut de comptable public*, préf. M. Bouvier, LGDJ ? Lextenso éditions, 2008, (Bibliothèque de finances publiques et fiscalité) ; consulter également J. Magnet, *Les comptables publics*, 2^{ème} édition, LGDJ, coll. Systèmes.
- ◆ V.J.Magnet, «La responsabilité des comptables successifs », *RFFP* n°30-1990. Pour une illustration des questions qu’elle est susceptible de poser V.CC, 4° ch, 13 juin 2007, INSA de Rennes ;

- ◆ V.M. Bouvier, « La certification des comptes de l'Etat: expression d'une nouvelle gouvernance financière publique », Revue juridique de l'économie publique, n°649, janvier 2008.
- ◆ V.M.C Esclassan «Un phénomène International : l'adaptation des contrôles financiers publics à la nouvelle gestion publique », RFFP, n°101-2008.
- ◆ V.M-C. Esclassan, La réforme de la comptabilité de l'Etat en France : avantages et limites, Bruxelles, Revue de comptabilité, 2012 (Rapport présenté du colloque de Mons, Décembre 2011).
- ◆ V.S Thébault, « Le comptable public, un gestionnaire responsable ? », RFFP n° 112-2010.
- ◆ VAN CAILLIE D. (1999), «De la stratégie à l'action grâce à la BalancedScorecard : une mode ou un nouvel outil efficace de contrôle de gestion?», Séminaire de perfectionnement des formations post universitaires, HEC Liège.
- ◆ VARONE, Frédéric, JACOB, Steve, « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif », Revue internationale de politique comparée Volume 11, février 2004.
- ◆ VERONE F. (1998) : «la nouvelle gestion publique : enjeux pour l'enseignement spécialisé», Pédagogie Spécialisée, Nà4, 7-13.
- ◆ WAINTRAP Françoise - CHOL Céline 13ème Communication Colloque international de la Revue Politiques et management public, 24-25 novembre 2003.
- ◆ WATERHOUSE.P. (1994): Best Practices in Performance Based Budgeting, for the Santa Clara Country Office of Budget &Analysis. April 12,1994.
- ◆ WATERMAN, R.W, ROUSE, A. et WRIGHT, R.(1998). "The venues of influence: A new theory of political control of the bureaucracy", Journal of Public Administration research and Theory, Vol.8, n°1.

- ◆ WEBER, M.(1946) "Bureaucracy", dans J.M.Shafrit, A.C.Hyde, et S.J.Parkes (2004), *classics of Public Administration*, 5^e édition, New York, Thomson.
- ◆ WEBER, Max, *Economie et société*, 1921 (ed. fr : Paris, Plon 1971).
- ◆ WEBER, Max., *Le savant et le politique*, 1919 (éd. fr. : Paris, Plon, 1959).
- ◆ WEICK, K.E. (2005). "Organizing and failures of imagination", *International Public Management Journal*, Vol. 8, n°3.
- ◆ WILSON Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 56, n° 2, 1887.
- ◆ YUKI, G.A. (1989), *Managerial leadership: A review of theory and research*, *Journal of Management*, Vol. 15, n°2.
- ◆ ZALEZNICK, A. (1977). "Managers and leaders: Are they different," *Harvard Business Review*, Vol.55 n°5.

❖ **Autres documents :**

- ◆ « La LOLF, une plante fragile », *Les Échos*, 19 octobre 2005.
- ◆ « Instaurer le contrôle de gestion », site bercy.gouv.fr.
- ◆ « L'état en quête de performance », *Problèmes économiques*, n° 2907, La documentation française, p 48, 2006.
- ◆ Archives du Sénat « LOLF : un nouvel outil de maîtrise des dépenses des collectivités ? » 06/2006.
- ◆ *La démarche de performance, Guide méthodologique de la LOLF*, 2004
- ◆ *La lettre de direction du budget*, N°3, septembre 2006.
- ◆ *Rapport préparatoire à la rencontre du 5 mai 2003 entre le Maire de Paris et l'encadrement.*
- ◆ *Réforme des collectivités : la LOLF dans les collectivités : le cas exemplaire du département de la Mayenne* Blog des élèves administrateurs territoriaux, mars 2009.
- ◆ *Sénat. Rapport d'information N° 220, Session ordinaire de 2004-2005.*

❖ **Sites internet**

- ◆ Site www.cairn.info Portail de revues de sciences humaines et sociales.
- ◆ Site le Forum de la performance (www.performance-publique.gouv.fr).
- ◆ Site du ministère des finances (www.minefi.fr) Site INET/CNFPT.
- ◆ Site de l'OCDE Site du Sénat (www.senat.fr).
- ◆ YOUNG, David William, PADOVANI, Emanuele, "Moving Toward the New Public Management Paradigm" disponible sur :
<http://ssrn.com/abstract=1389512>, 2009.
- ◆ Site de la Fondation Internationale des Finances Publiques : (www.fondafip.org). V.égal.J.Baussères.
- ◆ <http://www.memoireonline.com/02/09/1995/Les-ecoles-de-la-theorie-des-organisations.html>.
- ◆ <http://www.mazerolle.fr/HPE/Thematiques/Mercantilisme>.
- ◆ <http://www.toupie.org/Dictionnaire/Physiocratie.htm>.
- ◆ Institut de la performance publique (1993) : La performance publique, <http://www.performance-publique.fr>. Paris. 1 Décembre 2009.
- ◆ http://www.finance.alberta.ca/publication/measuring/results_oriented/modile

Les annexes

Annexe 1 : Circulaire de Monsieur le chef du gouvernement n° 04/2015

Royaume du Maroc
Le chef du gouvernement
Circulaire N°: 4 /2015

Rabat, le 1^{er} ramadan 1436
18 juin 2015

A

Mesdames et Messieurs les Ministres, les Hauts Commissaires,
le Délégué Général et le Délégué interministériel

Objet : Lancement de la troisième vague de la budgétisation par programme axée sur la performance dans le cadre du déploiement de la loi organique relative à la loi de finances.

Ainsi que vous le savez, la mise en œuvre des dispositions de la loi organique N°130-13 relative à la loi de finances, se fera de façon progressive à partir du 1^{er} janvier 2016 selon un calendrier, fixé par son article 69, qui s'étalera sur les cinq années qui suivent son entrée en vigueur.

Dans l'esprit de cette démarche progressive, et en vue de mettre à profit la période précédant l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de ladite loi organique, deux vagues de préfiguration ont été menées afin de permettre aux départements ministériels de s'approprier les nouveaux référentiels en matière de gestion budgétaire introduits par cette loi organique.

La première vague de préfiguration, lancée à l'occasion de la loi de finances 2014, a concerné quatre départements ministériels à savoir le Ministère de l'Economie et des Finances, les départements de l'Education Nationale et de l'Agriculture et le Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la Désertification et a porté sur les axes relatifs à la restructuration des budgets autour de programmes, à l'adoption de la démarche de performance et à l'élaboration des projets de performance.

La deuxième vague de préfiguration, menée au titre de la loi de finances 2015, a associé cinq nouveaux départements ministériels en l'occurrence le Ministère de l'Equipement, du Transport et de la Logistique, le Ministère de la Justice et des Libertés, le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, le Ministère de la Santé et le département de la Formation Professionnelle. Elle a permis de tester, en plus des axes expérimentés lors de la première vague, l'axe relatif à la programmation budgétaire triennale. Le contenu et les modalités de mise en œuvre de ces axes de préfiguration ont été définis par la circulaire du Chef du Gouvernement N° 06/2014 en date du 12 juin 2014.

Au terme de la deuxième vague de préfiguration, une évaluation des projets de performance élaborés par les départements préfigureurs a été réalisée afin de dresser un bilan des enseignements à tirer et d'identifier les éventuels ajustements à apporter notamment en matière de construction des programmes, d'élaboration et de renseignement des indicateurs de performance, de renforcement de la programmation budgétaire triennale et de mise en place d'une politique de suivi et d'évaluation de la performance. De même, cette évaluation a démontré une réelle implication des départements ministériels préfigureurs et une mobilisation accrue de leurs ressources humaines.

A cet effet, et en vue de pérenniser les avancées enregistrées lors des deux précédentes vagues de préfiguration, il a été décidé d'entamer une troisième vague qui concernera, en plus des départements ministériels préfigureurs susmentionnés, sept nouveaux départements ministériels à

savoir le Ministère délégué auprès du Chef de Gouvernement chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance, le Ministère délégué auprès du Ministère de l'Energie des Mines de l'Eau et de l'Environnement chargé de l'Eau, le Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville, le Ministère de l'Artisanat et de l'Economie Sociale et Solidaire, le Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres, le Ministère de la Solidarité, de la Femme, de la Famille et du Développement Social; et le Département de la Pêche Maritime.

Ainsi, les nouveaux départements préfigureurs sont invités à tester les axes portant sur la restructuration de leurs budgets autour de programmes, l'adoption de la démarche de performance, la mise en place d'une programmation budgétaire triennale pour la période 2016-2018 et l'élaboration de leurs projets de performance. Aussi, les départements préfigureurs ayant participé à la première et à la deuxième vague de préfiguration sont conviés à poursuivre leurs efforts pour, d'une part, capitaliser sur les acquis et, d'autre part, apporter les ajustements nécessaires. La présente circulaire a pour objet de définir, pour chacun des axes susmentionnés, le contenu et les modalités de mise en place et de pilotage de la préfiguration:

1. La restructuration des budgets autour de programmes

La restructuration des budgets autour de programmes consiste à présenter les dépenses du budget général, des Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome et des Comptes d'Affectation Spéciale en programmes subdivisés en régions et projets ou actions. Cette restructuration assure une meilleure lisibilité des choix budgétaires, favorise l'allocation des ressources et permet au Parlement d'apprécier la totalité des moyens déployés pour la mise en œuvre des politiques publiques.

A cet effet, chaque département préfigureur est amené à mettre en place des programmes représentatifs de projets ou d'actions cohérents d'une politique publique et à désigner un responsable de programme chargé de l'élaboration du programme qui lui incombe, du suivi de sa mise en œuvre, de la fixation des objectifs et des indicateurs de performance correspondants ainsi que du suivi de la performance. Ces programmes feront l'objet, à l'avenir, d'audit et d'évaluation de la performance.

2. L'adoption de la démarche de performance

Cette démarche de performance consiste à renforcer la responsabilisation des gestionnaires sur l'atteinte des objectifs de performance des programmes. A ce sujet, les départements préfigureurs sont tenus, au niveau de chacun de leurs programmes, de décrire la stratégie dudit programme dans une perspective triennale, de définir les objectifs de performance qui doivent traduire les priorités du programme et d'identifier les indicateurs de performance permettant de mesurer les résultats atteints. Ces objectifs et ces indicateurs doivent, dans la mesure du possible, prendre en compte l'aspect genre.

Par ailleurs, et dans l'objectif d'harmoniser les indicateurs afférents aux programmes support, les départements préfigureurs sont invités, à retenir deux indicateurs transversaux portant sur l'efficacité des fonctions relatives à la gestion des ressources humaines et à la bureautique.

3. La mise en place de la programmation budgétaire triennale

Afin de donner une meilleure visibilité sur la gestion des différents programmes, les départements préfigureurs sont amenés à élaborer leur programmation budgétaire sur la période 2016-2018 où les données de la 1^{ère} année sont conformes aux données du projet de loi de finances au titre de l'année 2016 et les données afférentes aux deux années suivantes sont fournies à titre indicatif.

L'examen et l'encadrement des dépenses relatives aux trois années de la programmation budgétaire s'effectueront dans le cadre des commissions budgétaires tenues à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances de l'année 2016. La programmation budgétaire triennale fera l'objet d'une actualisation annuelle.

4. L'élaboration des projets de performance

Chaque département préfigurateur est appelé à élaborer un projet de performance, qui présente les données sur sa stratégie et les crédits qui lui sont accordés sur une période triennale au niveau de tous les supports budgétaires (le Budget Général, les Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome et les Comptes d'Affectation Spéciale). Ce projet de performance reprend les programmes du département, les objectifs associés à chaque programme ainsi que les indicateurs retenus et la méthode de leurs calculs.

Les projets de performance établis par les départements préfigurateurs sont communiqués à la Direction du Budget relevant du Ministère de l'Economie et des Finances en accompagnement des projets de budgets sectoriels, en vue de leur validation lors des conférences budgétaires et de performance, avant leur transmission aux commissions parlementaires sectorielles concernées. Ces projets de performance seront publiés sur le site dédié à la mise en œuvre de la réforme de la loi organique relative à la loi de finances.

5. Le système de pilotage de la préfiguration

La réussite du déploiement de la loi organique relative à la loi de finances et sa conduite de manière concertée entre les différents acteurs sont largement tributaires de la mise en place effective du système de pilotage défini par la circulaire N° 06/2014 précitée.

Au niveau opérationnel, le pilotage est assuré à travers l'unité administrative relevant de la Direction du Budget du Ministère de l'Economie et des Finances, dite NAJAA, chargée notamment de la coordination avec les départements préfigurateurs pour le suivi et l'évaluation de l'opération de préfiguration.

Au niveau ministériel, chaque département préfigurateur est amené à mettre en place, d'une part, un comité de pilotage présidé par son Secrétaire Général et constitué des directeurs centraux et d'autre part, une équipe projet dédiée à la réforme, ayant pour rôle d'assurer l'animation de la réforme en interne et servant de principal interlocuteur de l'unité « NAJAA ».

Compte tenu de ce qui précède, les départements préfigurateurs sont invités à élaborer la première version de leurs Projets de Performance et leurs budgets structurés autour des programmes et de les transmettre, au plus tard la deuxième semaine de juillet 2015, à la Direction du Budget relevant du Ministère de l'Economie et des Finances,

Par ailleurs, l'accompagnement des départements préfigurateurs en matière d'appui, de conseil et de formation sur les nouveaux référentiels, outils et règles budgétaires est assuré par le Ministère de l'Economie et des Finances qui mettra à leur disposition la documentation nécessaire ainsi que les annexes relatives à la démarche et aux modalités d'élaboration des livrables demandés.

Eu égard à l'importance que revêt la réussite de la mise en œuvre de cette opération de préfiguration, j'invite l'ensemble des départements préfigurateurs à veiller, en collaboration avec le Ministère de l'Economie et des Finances, à l'application du contenu de la présente circulaire.

Le chef du gouvernement

Annexe 2 : Adaptation de la nomenclature budgétaire et construction des programmes

La Loi Organique N° 130-13 relative à la loi de Finances (LOF) dispose que les dépenses du budget général sont présentées, à l'intérieur des titres, par chapitres, subdivisés en programmes, régions et projets ou actions.

Dans le cadre de la présente préfiguration, la nomenclature budgétaire actuelle doit être adaptée de manière à ce que l'article et le paragraphe endossent respectivement le programme et le projet ou l'action.

Le libellé d'un programme construit correspond au libellé d'un article ou d'un groupement d'articles cohérents:

Nomenclature budgétaire actuelle		Nomenclature budgétaire de préfiguration		Nomenclature budgétaire cible
Codification	Taille du champ	Codification	Taille du champ	Codification
Chapitre	10 caractères	Chapitre	10 caractères	Chapitre
Article	4 caractères: XYAB AB représente la région: 01 à 16 XYAB: Domaine/direction centrale/ région	Article (s) dont l'intitulé sera celui du programme	4 caractères: XYAB	Programme
-	-	-	-	Région
Paragraphe	2 caractères: Programme/Projet/Action	Paragraphe (s) dont l'intitulé sera celui du projet ou action	2 caractères: Projet ou action	Projet ou action
Ligne	2 caractères	Ligne	2 caractères	Ligne

Aussi, le programme est défini comme étant un "ensemble cohérent de projets ou actions relevant d'un même département ministériel ou d'une même institution 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".

Suite aux retours d'expériences des opérations de préfiguration au titre des LF 2014 et LF 2015, les règles suivantes concernant la construction des programmes doivent être respectées:

1. La structure des programmes doit être stable dans un contexte de recomposition du gouvernement;
2. La dénomination des programmes doit être concise, expressive, significative et représentative de l'essentiel de son contenu;
3. Le nombre des programmes doit être limité (2 à 6) pour éviter toute fragmentation excessive du budget de l'Etat;
4. Le programme support et/ou des services polyvalents, qui est une dérogation aux principes de la LOF, ne peut constituer qu'une exception;
5. La taille du programme doit assurer le compromis entre la fongibilité des crédits et la cohérence et la lisibilité des projets ou actions constituant ledit programme;

6. L'identification claire d'une chaîne de responsabilité pour la mise en œuvre efficace du programme;
7. La nécessité d'établir un tableau de passage pour la transcription intégrale du budget dans la nouvelle architecture budgétaire autour des programmes.

Annexe 3 : Démarche de performance

La loi organique N° 130-13 relative à la loi de finances a institué la démarche de performance visant à améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion publique, dans le cadre de moyens prédéterminés, vers l'atteinte des résultats en termes:

- ☐ d'efficacité socio-économique: objectifs d'amélioration de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire ...dans laquelle vivent les citoyens ;
- ☐ d'efficience: objectifs d'optimisation des moyens employés, qui rapportent les produits obtenus aux ressources consommées ;
- ☐ de qualité de service: objectifs d'amélioration de la qualité de service rendu à l'utilisateur, de l'aptitude du service à satisfaire son bénéficiaire, usager au sens strict ou large.

Ces objectifs de performance sont mesurés par des indicateurs de performance:

- ☐ Indicateurs d'efficacité socio-économique: Ils correspondent au rapport entre les effets obtenus et les objectifs escomptés. ces indicateurs renseignent sur les changements de la réalité économique, sociale, sanitaire, ..dans laquelle vit le citoyen. Il est à souligner que la mesure de l'efficacité socio-économique ne peut pas résulter d'une mesure d'impact trop lointaine et trop générale (indicateurs d'impact socio-économique) qui dépend d'une multiplicité de paramètres (l'activité économique, conjoncture, PIB, ...) et où il est difficile d'isoler les effets propres attribués directement au programme ;
- ☐ Indicateurs d'efficience: La combinaison des indicateurs de moyens et de produits permet d'apprécier l'efficience dans la conduite des activités. L'indicateur d'efficience peut être exprimé comme étant le rapport entre les résultats (produits ou effets) et les moyens mobilisés. Cependant, il est préconisé de ne pas rapporter les effets (résultats intermédiaires) aux moyens pour bien distinguer entre l'efficience et l'efficacité socio-économique;
- ☐ Indicateurs de qualité de service: S'intéressant à la qualité des produits, ils peuvent concerner l'utilisateur externe (utilisateur d'un service public) ou l'utilisateur interne (structure d'un programme de politique publique ayant recours aux services d'un programme support). Ces indicateurs peuvent porter sur la satisfaction des usagers, sur les délais, etc.

Il est à souligner la nécessité de prendre en compte l'aspect genre et tout autre critère social qui s'avère pertinent (l'âge, la situation de handicap, ...) lors de la fixation des objectifs et des indicateurs de performance.

Suite aux retours d'expériences relatifs aux opérations de préfiguration pour la LF 2014 et la LF 2015, les règles suivantes doivent être respectées:

- ☐ Les objectifs et les indicateurs fournis au Parlement doivent traduire de manière équilibrée¹ les trois dimensions de la performance: l'efficacité socio-économique, la qualité de service et l'efficience;
- ☐ Chaque programme doit impérativement respecter un nombre limité d'objectifs (1 à 3 au maximum) et des indicateurs de performance mesurables (quantitativement ou qualitativement) spécifiques à chaque objectif (1 à 3 indicateurs au maximum) ;

¹Le poids relatif à chacune des dimensions dépend de la nature de la politique mise en œuvre.

- Le choix d'indicateurs de performance doit privilégier les résultats tout en veillant à ce que les valeurs cibles soient réalistes et réalisables;
- Les libellés des indicateurs doivent être cohérents avec leurs unités de mesure;
- La date de renseignement doit être précisée pour les indicateurs non renseignés et qui sont en cours de construction ;
- Transformation des indicateurs d'activité ou de moyens en indicateurs de performance notamment en les corrélant aux moyens engagés ;
- Généralisation d'indicateurs standards des fonctions support dans le but d'améliorer le dispositif de performance (cf. Annexe 3);

Annexe 4 : Indicateurs transversaux portant sur certaines fonctions support

Les fonctions support viennent en appui à la mise en œuvre des politiques publiques et répondent à des problématiques communes et transversales aux différents départements ministériels, qui d'ailleurs disposent d'indicateurs spécifiques.

La recherche d'une économie d'échelle et la mise en perspective d'une analyse comparative entre les ministères exige une harmonisation entre les indicateurs de fonctions support en termes de libellés, de périmètre et de méthode de calcul.

Il est à signaler que pour le PLF 2016, les indicateurs génériques à considérer sont relatifs aux fonctions gestion des ressources humaines et bureautique. Ces indicateurs doivent être impérativement pris en compte et renseignés au niveau du programme relatif aux fonctions support du Projet de Performance (PdP) du département ministériel.

Toutefois, les indicateurs se rapportant à d'autres fonctions support jugés pertinents par le département ministériel peuvent être insérés au niveau du PdP tout en évitant un foisonnement d'indicateurs sur les fonctions support.

1. Fonction: gestion des ressources humaines

Objectif: Optimiser l'efficacité de la GRH

Indicateur: Ratio d'efficacité de la GRH

Définition: Le nombre moyen de personnes affectées à la GRH par rapport à l'effectif total

Unité de mesure: %

Modalités de calcul:

Numérateur: Les effectifs gérants. Ce sont les agents qui sont affectés aux postes de gestion des ressources humaines;

Dénominateur: Les effectifs gérés.

2. Fonction: bureautique

Objectif: Améliorer la gestion bureautique

Indicateur: Ratio d'efficacité bureautique

Définition: Le coût annuel moyen du poste bureautique pour un parc donné de postes.

Unité de mesure: Dh/poste

Modalités de calcul:

Numérateur: la somme des dépenses bureautique² intégrant notamment les achats de PC, les imprimantes, les consommables, les coûts de maintenance des matériels, Sont exclus les coûts internet d'accès et d'hébergement, ...;

Dénominateur: le nombre de postes bureautiques

² Cette liste n'est pas exhaustive. Dans un premier temps, chaque ministère doit utiliser sa propre définition de la bureautique et préciser les éléments s'y rapportant. Par la suite, un travail de concertation et de coordination sera effectué pour arrêter une définition commune à la notion de bureautique.

Annexe 5 : Responsable de programme

La loi organique N° 130-13 relative à la loi de finances a introduit une nouvelle fonction managériale "le responsable de programme" qui a pour missions de définir les objectifs et les indicateurs du programme dont il a la charge et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre.

Ainsi, le responsable de programme est chargé de:

1) La construction du programme et l'élaboration des rapports:

[130] Le responsable de programme élabore la stratégie de son programme, fixe les objectifs et les résultats attendus et assure la programmation des activités. Il est garant de la mise en œuvre et de la performance de son programme. En contrepartie, il dispose d'une plus grande souplesse de gestion (fongibilité des crédits);

[130] Le responsable de programme établit son Projet de Performance (PdP) où il présente les choix stratégiques, les crédits accordés pour la mise en œuvre du programme et les engagements pris en termes de résultats à atteindre, et son Rapport de Performance (RdP) qui est un compte-rendu sur les résultats.

2) L'organisation du dialogue de gestion

[130] Le responsable de programme anime le dialogue de gestion avec les différents acteurs qui concourent à la mise en œuvre du programme. Sur le terrain, le responsable de programme délègue la gestion aux structures opérationnelles soit au niveau central ou déconcentré en déclinant le programme en projets ou actions tout en précisant leurs périmètres d'intervention;

Ainsi, il décline les objectifs et indicateurs stratégiques du programme en objectifs et indicateurs opérationnels dont il confie la mise en œuvre aux structures opérationnelles qui s'engagent à la réalisation des objectifs opérationnels adaptés à leurs compétences et destinés à contribuer aux objectifs stratégiques.

Ce dialogue de gestion vertical mis en place et animé par le responsable de programme doit être organisé de façon à responsabiliser les différents échelons en charge de la mise en œuvre du programme. Il doit ainsi permettre, principalement, la définition de la performance à atteindre, la détermination des ressources nécessaires et l'optimisation de la gestion.

[130] Le responsable du programme, au cours des différentes étapes de préparation et d'exécution du budget qui sont menées en concertation avec les structures opérationnelles, anime un dialogue de gestion horizontale avec la direction des affaires financières et la direction des ressources humaines. En particulier, ces deux directions doivent valider la programmation budgétaire et plus généralement jouer un rôle de conseil et d'assistance auprès des responsables de programmes.

Le rôle du responsable de programme varie selon la nature du programme dont il a la charge.

Concernant le programme de fonctions support et/ou des services polyvalents, le rôle du responsable de programme se borne à assurer une forme de coordination dans la rédaction du PdP et du RdP. Suite aux enseignements qui peuvent être tirés des opérations de préfiguration, ce rôle peut être assumé par le secrétaire général ou le directeur des affaires financières dudit département.

S'agissant des programmes de politiques publiques dont la réalisation incombe à une seule direction, le directeur est le responsable du programme.

Finalement, pour les programmes de politiques publiques faisant intervenir plusieurs directions, les départements préfigurateurs aux titres des exercices budgétaires 2014 et 2015, ont généralement désigné le secrétaire général comme étant le responsable de ces programmes et rarement un directeur parmi les directions impliquées dans la réalisation de ces programmes. En fait, suite aux retours d'expériences desdites opérations, il a été délicat l'identification d'un responsable de programme, outre le secrétaire général, pour ce type de programme. Néanmoins, il est à souligner que certains départements préfigurateurs ont réussi à relever ce challenge en sensibilisant les différents directeurs aux enjeux et aux défis de cette nouvelle fonction de responsable de programme qui exige un profil ayant certains critères relatifs à la disponibilité, à la crédibilité et au savoir-faire en matière de coordination, de concertation et de communication.

Annexe 6 : Programmation budgétaire triennale

La loi organique N° 130-13 relative à la loi de Finances (LOF) dispose que "la loi de finances de l'année est élaborée par référence à une programmation budgétaire triennale actualisée chaque année" et que cette programmation "vise notamment à définir, en fonction d'hypothèses économiques réalistes et justifiées, l'évolution sur trois ans de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat". La LOF stipule aussi que "la programmation pluriannuelle des départements ministériels ou institutions, (...), est présentée, pour information, aux commissions parlementaires concernées en accompagnement des projets de budgets desdits départements ministériels ou institutions.

En fait, la mise en place de la programmation budgétaire triennale (PBT) va permettre de:

1. renforcer la discipline budgétaire globale où il s'agit de concilier les objectifs de développement sectoriel et les réformes engagées par le Gouvernement avec les impératifs de préservation des équilibres fondamentaux et de maîtrise du déficit budgétaire;
2. soutenir la pérennité des politiques publiques en s'assurant de la compatibilité de leur impact budgétaire futur avec les possibilités financières de l'Etat et le cadre macro-économique;
3. accroître l'efficacité de l'allocation des ressources budgétaires en renforçant le lien entre les stratégies sectorielles et le budget annuel;
4. améliorer les conditions de préparation de la loi de finances en projetant ses grands agrégats sur un horizon de trois ans glissant tout en tenant compte des impératifs de consolidation du cadre macroéconomique;
5. octroyer une meilleure visibilité aux gestionnaires pour gérer leurs programmes en fournissant un cadre à moyen terme pour le suivi de la performance des dépenses publiques en termes d'efficacité, d'efficience et de qualité de service.

Dans la présente préfiguration et dans l'attente d'une mise en place d'une programmation triennale conforme à la future loi organique qui n'interviendrait de façon complète qu'en 2019, le projet de loi de finances pour 2016 est mis à profit pour tester les premiers éléments de cette PBT.

Pour mettre en œuvre concrètement la programmation budgétaire triennale, les ministères préfigureurs vont présenter une programmation budgétaire en dépenses selon la nomenclature budgétaire autour des programmes qu'ils auront adoptée. Ainsi, les données de la première année de cette PBT sont celles du projet de loi de finances et les données afférentes aux deux années suivantes sont indicatives. La programmation budgétaire triennale fera l'objet d'une actualisation annuelle faisant ressortir les écarts par rapport aux prévisions initiales.

Le périmètre retenu, pour cette opération de préfiguration, sera celui du budget général, des SEGMA ainsi que des CAS.

Finalement, afin de garantir la cohérence entre les divers dispositifs introduits dans la LOF et limiter la multiplication des documents, la programmation budgétaire en dépenses et les projets de performance doivent former un document unique. Aussi, les ministères préfigureurs doivent insérer les tableaux de PBT au niveau de leur projet de performance (cf. annexe 6) qui fournissent les projections des dépenses et des programmes pour les différentes composantes du budget.

Annexe 7 : Projet de performance Maquette pour l'exercice budgétaire 2016



Maquette pour l'exercice budgétaire 2016

Annexe 6

1^{ère} PARTIE :
Présentation du Ministère ou Institution

1. Présentation succincte de la stratégie du Ministère ou de l'institution

.....

.....

.....

.....

.....

La définition de la stratégie du ministère est une étape préalable à l'identification des programmes et à la formulation des priorités et des objectifs à atteindre. Elle fournit les principales orientations, les programmes et les objectifs nécessaires à sa concrétisation au cours des prochaines années.

Doivent figurer au niveau de la stratégie, un aperçu des faits marquants, une brève analyse de la situation actuelle et de l'environnement dans lequel évolue le département, compte tenu des contraintes à confronter et des défis à relever, une compréhension des priorités et une présentation des réformes engagées.

A cet effet, la stratégie doit être :

- cohérente avec les orientations gouvernementales en matière de politique générale, comme sur les aspects sectoriels;
- compatible avec les ressources financières mobilisables, afin d'aboutir à une prévision stratégique réaliste et réalisable.

Cette partie doit être aussi synthétique que possible, claire et susceptible d'être comprise facilement par les acteurs concernés et par le public.

2. Présentation des crédits³ prévisionnels du Ministère au titre de l'année 2016:

Tableau 1: Récapitulatif des crédits prévisionnels du Ministère par chapitre

Dépenses	PLF 2016			TOTAL PLF 2016	LF2015	% PLF 2016/ LF2015
	BG	SEGMA ¹	CAS ¹			
Personnel						
MDD						
Investissement ²						
TOTAL						

* Il faut notifier le ou les noms des SEGMA et des CAS

Les dépenses ventilées par chapitre doivent être présentées par catégorie d'imputation budgétaire en présentant celles afférentes au budget général et celles imputées aux CAS et aux SEGMA, tout en neutralisant les doubles comptes entre ces trois supports budgétaires.

³ Non compris les subventions ou les versements reçus du Budget Général.

² Pour les crédits d'investissement, il ne faut transcrire que les crédits de paiement. Cette consigne doit être prise en compte au niveau de tous les tableaux de la première partie du PJP.

3. Récapitulatif des crédits prévisionnels du Ministère au titre de l'année 2016 par programme:

Tableau 2: Récapitulatif des crédits prévisionnels du Ministère par programme

Programmes du Ministère ³	BG (PLF 2016)			TOTAL BG PLF 2016	LF 2015	% PLF 2016/ LF 2015	CAS ⁴ PLF 2016	SEGMA ⁴ PLF 2016	TOTAL
	Chap. Personnel	Chap. MDD	Chap. Inv.						
Programme de politique publique 1									
Programme de politique publique 2									
Programme de soutien et des services polyvalents									
TOTAL									

Un programme est défini comme étant "un ensemble cohérent de projets ou actions relevant d'un même ministère ou d'une même institution et auquel sont associés des objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général ainsi que des indicateurs d'effets permettant de mesurer les résultats atteints et faisant l'objet d'une évaluation qui vise à s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations." La nouvelle logique budgétaire issue de la LOF substitue la notion de budget de moyens par un budget de programmes soumettant ainsi les gestionnaires à une obligation de résultats. Le programme désigne le cadre de mise en œuvre des politiques publiques portées par le département ministériel ou l'institution. C'est une présentation par destination et finalité de la dépense qui permet donc de comprendre à quelle politique publique sont affectés les crédits. Quelques principes à respecter dans la mise en place des programmes:

- L'architecture des programmes doit être cohérente avec les politiques du ministère et doit refléter ses compétences;
- La structure des programmes doit être stable dans un contexte de recomposition du gouvernement;
- La structure des programmes doit être exhaustive c'est-à-dire recouvrir la totalité de l'activité du ministère;
- La structure retenue du programme doit permettre d'identifier facilement une chaîne de responsabilités dans sa mise en œuvre. Elle doit donc être transposable dans la structure administrative du ministère.

Au sein de chaque ministère, deux types de programmes peuvent être identifiés:

- 1- des programmes de politiques publiques;
- 2- des programmes de soutien et des services polyvalents.

Il est à signaler que :

- Les fonctions de soutien couvrent dans la plupart des cas des prestations de services indivises. Elles correspondent aux fonctions stratégiques (fonctions d'élaboration des politiques, de la réglementation, d'études, de contrôle, ...) et aux fonctions de gestion des moyens (gestion des ressources humaines,

³ Un seul support budgétaire ou plusieurs supports budgétaires peuvent concourir à la réalisation d'un programme ou des programmes.

⁴ Non compris les subventions et les versements reçus du Budget Général.

gestion immobilière, gestion informatique, logistique, formation, communication...).

- Les services polyvalents traduisent l'inséparabilité de certaines ressources notamment les ressources humaines entre programmes. Ils correspondent donc aux fonctions qui mettent en œuvre plusieurs politiques publiques faisant l'objet de programmes de politiques publiques distincts.

Chaque département ministériel ou institution doit se doter d'un seul programme de soutien et des services polyvalents.

La construction de programmes nécessite:

- La délimitation de son périmètre qui doit rassembler l'essentiel des moyens de la politique considérée;
- La précision de sa gouvernance: Le responsable du programme doit être bien identifié et doit disposer d'une autorité suffisante sur tout le périmètre du programme.

4. Présentation régionale des crédits du Ministère ou de l'institution:

Programme X

Tableau 3 : Récapitulatif des crédits prévisionnels du Ministère par région

Régions	BG		SEGMA ⁵	CAS ⁵	Total
	Chap. MDD	Chap. Inv.			
Région 1					
Région 2					
.....					
Région 16					
Total					

⁵ Non compris les subventions et les versements reçus du Budget Général.

5. Programmation budgétaire triennale 2016-2018

Programmation budgétaire triennale : il faut faire apparaître la répartition des crédits du ministère, à moyen terme (2016-2018), selon la nature des dépenses (tableau 4) et selon les programmes (tableau 5). Pour les crédits d'investissement, seuls les crédits de paiement sont concernés par cette programmation.

En ce qui concerne les départements ayant effectué la programmation budgétaire triennale 2015-2017, il serait pertinent de reprendre les projections initiales et d'expliquer, le cas échéant, les changements de projection.

Tableau 4 : Programmation budgétaire triennale 2016-2018 par nature de dépense

	2015 LF	2016 Projections initiales	2016 PLF	2017 Projections initiales	2017 Projections révisées	2018 Projections initiales
Dépenses de fonctionnement						
Dépenses de personnel						
Dépenses de MDD						
Budget Général						
SEGMA ⁶						
CAS ⁶						
Dépenses d'investissement						
Budget Général						
SEGMA ⁶						
CAS ⁶						
Total						

Tableau 5 : Programmation budgétaire triennale 2016-2018 par programme

	2015 LF	2016 Projections initiales	2016 PLF	2017 Projections initiales	2017 Projections révisées	2018 Projections Initiales
Programme 1						
Budget Général						
SEGMA ⁷						
CAS ⁷						
Programme 2						
Budget Général						
SEGMA ⁷						
CAS ⁷						
Programme 3						
Budget Général						
SEGMA ⁷						
CAS ⁷						
TOTAL						

Il y a lieu de présenter, d'expliquer les éventuels écarts observés et de distinguer entre les facteurs exogènes et endogènes qui ont induit ces écarts.

⁶ Non compris les subventions et les versements reçus du Budget Général.

⁷ Non compris les subventions et les versements reçus du Budget Général.

2^{ème} PARTIE

Présentation des programmes du Ministère ou de l'Institution

Le nombre de programmes doit être réfléchi et raisonnable, puisqu'un nombre trop élevé de programmes conduirait à fragmenter la gestion budgétaire.

La dénomination des programmes doit être concise, expressive, significative et représentative de l'essentiel de son contenu.

De plus, pour des raisons de lisibilité, le nombre d'objectifs et d'indicateurs doit être limité.

Il n'existe pas de règles d'or en la matière, néanmoins, on peut estimer que le projet de performance devrait présenter en moyenne:

- ☐ 2 à 6 programmes par département ministériel;
- ☐ 2 à 6 projets ou actions par programme ;
- ☐ 1 à 3 objectifs de performance par programme ;
- ☐ 1 à 3 indicateurs de performance par objectif.

Pour rester conforme à l'esprit de la démarche de performance qui consiste à définir la stratégie du programme puis à la décliner en objectifs de performance, il faut veiller à ce que l'ensemble des objectifs et des indicateurs soit présenté globalement et rattaché directement au programme.

Programme X

La stratégie du programme X:

a. Résumé de la stratégie du programme et de ses finalités générales

La définition des objectifs de performance d'un programme ne peut se faire sans analyse stratégique en amont et sans définition d'indicateurs de performance en aval.

La définition d'une stratégie d'un programme permet de dégager les priorités et d'aboutir à l'identification des objectifs de performance et des leviers d'action nécessaires pour l'atteinte des objectifs de performance.

La stratégie du programme:

- ☐ doit être élaborée au terme d'un processus de réflexion, ce qui se traduit par une évaluation approfondie de l'environnement, des ressources, par une compréhension des priorités, ...
- ☐ doit préciser les acteurs, les structures de pilotage (responsable du programme, Secrétaire Général, Directeur des affaires financières, Directeur des Ressources Humaines,...) et leurs rôles ainsi que les modalités de gestion ;
- ☐ doit s'inscrire dans une perspective triennale et être relativement stable sur le moyen terme;
- ☐ doit définir des objectifs cohérents, pertinents et réfléchis.
 - doit être concise et claire. A cet effet, le responsable du programme est chargé de l'élaboration de la stratégie et du budget et d'en suivre l'exécution, en coordination avec les directeurs des affaires financières et des ressources humaines; et en lien avec les autres acteurs du pilotage du programme (directeurs des SEGMA, ...).

La stratégie doit également faire ressortir les leviers d'action qui vont permettre d'optimiser l'atteinte de ses objectifs

Les leviers d'action sont définis comme tout facteur d'amélioration de la performance et ne doivent pas consister en une augmentation de moyens. Ce sont des modalités de conduite des activités qui permettent, sous contrainte budgétaire, d'en maximiser les résultats attendus. Ils peuvent porter essentiellement sur

l'organisation, les pratiques, les processus, les systèmes d'information, les méthodes, les outils, les compétences, la formation, etc...

Concernant les ressources humaines, la mobilité fonctionnelle peut être considérée comme un levier d'action. Pour ce qui est des ressources budgétaires, il peut s'agir d'une modification de l'allocation des moyens budgétaires.

b. Responsable de programme

c. Acteurs de pilotage

2- Objectifs et indicateurs de performance du programme :

Les objectifs de performance doivent être :

- (i) énoncés par une courte phrase commençant par un verbe d'action;
- (ii) en nombre limité, comme indiqué précédemment;
- (iii) représentatifs des aspects essentiels du programme ;
- (iv) énoncés en termes clairs, simples, précis, concrets et bien expliqués ;
- (v) distincts des objectifs politiques auxquels ils concourent et des objectifs de moyens ou d'activité. Ils doivent attester l'amélioration de l'efficacité de la dépense publique.
- (vi) traduits par des leviers d'action: les moyens nécessaires à leur réalisation doivent être imputables au programme en question et non pas relever de la compétence d'autres programmes ou organismes ou être trop fortement dépendants de l'environnement socio-économique;
- (vii) mesurables par des indicateurs de performance auxquels sont conférées des prévisions et des valeurs cibles.

Par ailleurs, la LOF a défini la performance publique comme étant l'atteinte des objectifs préalablement définis en termes d'efficacité socio-économique, d'efficience et de qualité de service:

- ☐ Objectifs d'efficacité socio-économique: Traduisant la recherche de l'intérêt général, ils portent sur les effets attendus des politiques publiques. ils énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'État pour le citoyen en termes de modification de la réalité économique, sociale, environnementale, culturelle, sanitaire... dans laquelle il vit;
- ☐ Objectifs d'efficience: Ils expriment l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits obtenus aux ressources consommées. L'objectif permet de montrer que, pour un niveau donné de ressources, la production de l'administration peut être améliorée ou que, pour un niveau donné de production, les moyens employés peuvent être réduits;
- ☐ Objectifs de qualité de service: ils traduisent les standards de qualité visés pour l'action publique dans le champ concerné par le programme et énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur, c'est-à-dire l'aptitude du service à satisfaire son bénéficiaire.

Il est à noter que la pondération entre ces trois catégories d'objectifs est variable selon la nature du programme considéré. Pour un programme qui vise à assurer une prestation de service, les objectifs seront plus centrés sur la qualité de service. Concernant un programme de fonctions supports, les objectifs d'efficience seront prédominants. Finalement, pour un programme d'intervention de l'État, les objectifs d'efficacité seront privilégiés.

Il y a lieu de signaler que la définition des objectifs et la mesure de leur atteinte n'ont pas pour but de définir le niveau des moyens (budgétaires, humains, ...) en fonction des résultats attendus, mais, pour un niveau de moyens donné, d'optimiser la réalisation des résultats en mettant à profit les divers leviers d'action.

Objectif X.1

Indicateur X.1.1:

Unité	2014 Réalisation	2015 LF	2016 PLF	2017 Prévision	2018 Prévision	Année de référence ⁸ valeur cible

Précisions méthodologiques:

Sources de données :

Limites et biais de l'indicateur :

Commentaire:

Les indicateurs de performance doivent être :

(i) Pertinents:

- représentant un lien logique avec les objectifs fixés ;
- permettant de formuler un jugement ;
- représentatif d'un aspect substantiel du résultat attendu.

(ii) Compréhensibles

- clairs ;
- immédiatement interprétables ;
- sélectifs et justifiés ;

(iii) Fiables

- robuste ;
- documenté ;
- évitant des effets contraires à ceux recherchés. Il ne doit pas être susceptible d'induire des comportements qui améliorent l'indicateur mais dégradent par ailleurs le résultat recherché. Un des moyens pour neutraliser un possible effet pervers consiste à associer un second indicateur au premier, permettant d'équilibrer l'ensemble.

Pour définir une cible pertinente associée à chaque indicateur, il convient d'avoir préalablement déterminé un référentiel d'analyse des résultats fondé sur des données historiques issues des exercices passés ou des données comparatives avec d'autres structures homologues, ou d'obligations réglementaires ou de directives.

⁸ Il faut indiquer l'année de référence correspondante à la valeur cible.

Les précisions méthodologiques ont pour objet d'apporter des informations sur l'aspect technique des indicateurs. Ils couvrent notamment le mode de calcul, le périmètre de l'indicateur, le sens de l'évolution de l'indicateur.

En théorie, un indicateur ne doit présenter aucun biais de sorte que son évolution traduit effectivement un progrès vers l'objectif. Mais, dans le cas où les biais sont de portée limitée et clairement identifiés, l'indicateur peut être retenu. Il n'existe pas d'indicateur complètement objectif ou pur. Les biais peuvent être inhérents à une enquête d'opinion (mauvais échantillonnage, question subjective, ...).

La partie commentaire est relative au choix de l'indicateur, à ses modalités d'interprétation, à la justification de la valeur cible retenue, à la précision des leviers d'action, à l'explication des résultats atteints, etc.

Afin d'atteindre une amélioration équilibrée de la performance, il est nécessaire d'avoir un ensemble équilibré d'indicateurs de performance. Ceci est d'autant plus nécessaire que les attentes respectives des citoyens, des usagers et des contribuables ne convergent pas toujours simultanément. En effet, un usager peut exiger l'amélioration de la qualité du service dont il bénéficie sans se soucier du volume des moyens mis en œuvre.

Les indicateurs doivent donc être équilibrés entre les 3 points de vue suivants:

- Indicateurs d'efficience: La combinaison des indicateurs de moyens et de produits permet d'apprécier l'efficience dans la conduite des activités. L'indicateur d'efficience peut être exprimé comme étant le rapport entre les résultats (produits ou effets) et les moyens mobilisés. Cependant, il est préconisé de ne pas rapporter les effets (résultats intermédiaires) aux moyens pour bien distinguer entre l'efficience et l'efficacité socio-économique;
- Indicateurs de qualité de service: S'intéressant à la qualité des produits, ils peuvent concerner l'usager externe (usager d'un service public) ou l'usager interne (structure d'un programme de politique publique ayant recours aux services d'un programme support). Ces indicateurs peuvent porter sur la satisfaction des usagers, sur les délais, ... ;
- Indicateurs d'efficacité socio-économique: Correspondant au rapport entre les effets obtenus et les objectifs escomptés, ces indicateurs renseignent sur les changements de la réalité économique, sociale, sanitaire, ... dans laquelle vit le citoyen. Il est à souligner que la mesure de l'efficacité socio-économique ne peut pas résulter d'une mesure d'impact trop lointaine et trop générale (indicateurs d'impact socio-économique) qui dépendent d'une multiplicité de paramètres (l'activité économique, conjoncture, PIB, ...) et où il est difficile d'isoler les effets propres attribués directement au programme.

L'indicateur retenu doit présenter un lien logique avec l'objectif fixé. Il doit permettre de mesurer spécifiquement sa réalisation. Par extension, les indicateurs associés aux objectifs suivent la même typologie : efficacité, efficience et qualité de service.

En général, un indicateur est défini à l'aide d'un substantif : taux, nombre, délai, ratio, montant... etc.

Indicateur X.1.2:

Unité	2014 Réalisation	2015 LF	2016 PLF	2017 Prévision	2018 Prévision	Année de référence valeur cible

Précisions méthodologiques :

.....

Sources de données :

.....

Limites et biais de l'indicateur :

.....

Commentaire :

.....

Indicateur X.1.3 :

.....

Unité	2014 Réalisation	2015 LF	2016 PLF	2017 Prévision	2018 Prévision	Année de référence valeur cible

Précisions méthodologiques :

.....

Sources de données :

.....

Limites et biais de l'indicateur :

.....

Commentaire :

.....

.....

.....

Objectif X2 :

.....

Indicateur X.2.1 :

Unité	2014 Réalisation	2015 LF	2016 PLF	2017 Prévision	2018 Prévision	Année de référence valeur cible

Précisions méthodologiques:

Sources de données:

Limites et biais de l'indicateur:

Commentaire:

Indicateur X.2.2 :

Unité	2014 Réalisation	2015 LF	2016 PLF	2017 Prévision	2018 Prévision	Année de référence valeur cible

Précisions méthodologiques:

Sources de données:

Limites et biais de l'indicateur:

Commentaire:

3- Présentation des projets ou actions relatifs au programme X :

Un "projet ou une action" est défini comme étant "un ensemble délimité d'activités et d'opérations entreprises dans le but de répondre à un ensemble de besoins définis".

Un projet ou une action est une composante du programme donnant un détail plus fin de la destination de la dépense. Elle peut viser un public des usagers ou bénéficiaires d'un service plus restreint que celui d'un programme ou un mode particulier d'intervention de l'administration plus réduit que celui d'un programme.

Quelques principes à respecter dans la mise en place des projets ou actions:

- Les projets ou les actions doivent être conçus de façon pérenne comme les programmes mais à moindre degré;
- Le nombre des projets ou actions doit rester limité de façon à ne pas avoir une fragmentation excessive de la nomenclature budgétaire.

Projet ou Action X.1

.....

.....

Projet ou Action X.2

.....

.....

Tableau 6 : Récapitulatif des crédits prévisionnels du Ministère par projet ou action relatifs au programme X.

	BG	SEGMA ⁹	CAS ⁹	TOTAL
Projet ou Action X.1				
Projet ou Action X.2				
.....				
Projet ou Action X.6				

⁹ Non compris les subventions et les versements reçus du budget général.

Pour garantir la fiabilité, la précision et la lisibilité d'un indicateur, il est nécessaire de disposer d'une fiche signalétique par indicateur.

FICHE SIGNALÉTIQUE D'UN INDICATEUR		
Intitulé de l'indicateur	Le nom de l'indicateur doit être facilement compréhensible. Il faut veiller à l'articulation du nom avec la formule de calcul : les indicateurs comportant les termes "taux" ou "part" doivent effectivement renvoyer à des ratios dans la formule de calcul.	
Programme	Nom du programme auquel il se rattache	
Objectif du Ministère	Nom de l'objectif auquel il se rattache	
Code	Il est essentiel d'attribuer un code à chaque indicateur afin de l'identifier sans ambiguïté. Il faut veiller à la cohérence de la codification des indicateurs au sein d'une direction. Les codes des indicateurs doivent être construits en fonction de leur rattachement aux programmes, projets ou actions et de la direction qui les produit.	
Maître d'ouvrage de l'indicateur	Nom du responsable du programme	
Service utilisateur de l'indicateur	Nom du service utilisateur de l'indicateur pour le pilotage de l'action publique rattaché au responsable du programme	
Description de l'indicateur	Unité de mesure	%, Montant,
	Périodicité de la mesure	Fréquence de calcul et de parution de l'indicateur
	Dernières valeurs connues	Mention des 3 dernières valeurs connues et les années correspondantes
Elaboration de l'indicateur	Nature des données de base	Lorsqu'il s'agit d'un ratio, distinguer entre le numérateur et le dénominateur et les expliquer
	Mode de collecte des données de base	Mode d'obtention des données de base servant au calcul: <ul style="list-style-type: none"> ○ Système automatisé de gestion et d'information (préciser lequel et les modalités de saisie); ○ Comptages manuels (préciser les modalités); ○ Enquêtes (préciser les modalités) (Mettre dans une annexe les documents internes qui définissent la procédure de collecte).
	Services ou organismes responsables de la collecte des données de base	Préciser le service responsable de la production des données; le cas échéant, préciser le nom ou le type d'organisme extérieur produisant les données, préciser les modalités de choix de l'organisme, le service responsable du choix et du contrôle du travail réalisé

		par l'organisme en question
	Service responsable de la synthèse des données	Nom du service responsable de la centralisation des données collectées et de la production de l'indicateur
	Validation de l'indicateur	Nom de la structure responsable de la validation de l'indicateur
	Mode de calcul	Façon dont est calculé l'indicateur à partir des données de base (ex : formule paramétrique), en distinguant dans le cas d'un ratio, le numérateur et le dénominateur
	Modalités de conservation des données, en prévision d'un audit	Durée, règles et responsables de la conservation des données de base
Modalités d'interprétation de l'indicateur	Modalités d'interprétation	Si nécessaire, préciser la signification, les modalités de lecture et de compréhension de l'indicateur
	Sens d'évolution souhaitée	A la hausse / à la baisse
	Limites et biais connus	Préciser les limites et les biais connus de l'indicateur et justifier le choix de l'indicateur malgré ses limites
Plan de construction ou d'amélioration de l'indicateur	Date de livraison de l'indicateur	Préciser si la donnée est déjà disponible depuis l'année X ou si elle va être délivrée à l'année []
	Plan d'amélioration ou de construction de l'indicateur	Décrire les travaux prévus et leurs échéances en vue de construire ou d'améliorer le dispositif de collecte de l'indicateur
Commentaire	Cette rubrique permet de communiquer toute autre information utile pour la bonne compréhension de l'indicateur et qui ne figure dans aucune autre rubrique. Elle peut, par exemple, expliquer comment comprendre les valeurs de l'indicateur et son évolution ou encore préciser si l'évolution d'un ratio est liée à celle du numérateur ou du dénominateur et ce que cela implique.	

Annexe 8 : Décret n° 2-15-426 du 28 ramadan 1436 (15 juillet 2015) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances

N° 6378 – 29 ramadan 1436 (16-7-2015)

BULLETIN OFFICIEL

3205

Décret n° 2-15-426 du 28 ramadan 1436 (15 juillet 2015) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.

LE CHEF DU GOUVERNEMENT,

Vu la Constitution, notamment son article 90 ;

Vu la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, promulguée par le dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) ;

Après délibération en Conseil du gouvernement réuni le 15 ramadan 1436 (2 juillet 2015),

DÉCRÈTE :

Chapitre premier

Préparation et élaboration de la loi de finances

ARTICLE PREMIER. – Conformément aux dispositions de l'article 46 de la loi organique susvisée n° 130-13, le ministre chargé des finances prépare, sous l'autorité du Chef du gouvernement, les projets de lois de finances.

ART. 2. – Pour l'application des articles 5 et 69 (3^{ème} paragraphe) de la loi organique précitée n° 130-13, la loi de finances de l'année est élaborée par référence à une programmation budgétaire triennale actualisée chaque année.

Le Chef du gouvernement invite, chaque année, au plus tard le 15 mars, par circulaire, les ordonnateurs à établir leurs propositions de programmations budgétaires triennales assorties des objectifs et des indicateurs de performance.

Lesdites propositions sont examinées, avant le 15 mai, en commissions de programmation et de performance regroupant les représentants des services du ministère chargé des finances et ceux des départements ministériels ou institutions concernés.

ART. 3. – Le ministre chargé des finances expose, avant le 15 juillet de chaque année, en Conseil du gouvernement l'état d'avancement de l'exécution de la loi de finances en cours et présente la programmation triennale des ressources et des charges de l'Etat ainsi que les grandes lignes du projet de loi de finances de l'année suivante.

ART. 4. – Le Chef du gouvernement invite les ordonnateurs, par circulaire, à établir leurs propositions de recettes et de dépenses pour l'année budgétaire suivante.

Ces propositions ainsi que les projets de dispositions à insérer dans le projet de loi de finances doivent parvenir au ministère chargé des finances en vue d'arrêter les projets des budgets des départements ministériels ou institutions et ce, selon les modalités et le calendrier fixés par ladite circulaire.

ART. 5. – Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances, les ordonnateurs sont tenus de communiquer au ministère chargé des finances les informations et les états relatifs à l'exécution de la loi de finances en cours, selon la périodicité et les modalités fixées par le ministre chargé des finances.

Chapitre II

Dispositions générales

ART. 6. – Tout projet de loi ou de règlement susceptible d'avoir une incidence financière directe ou indirecte doit être revêtu du visa préalable du ministre chargé des finances.

ART. 7. – Les tarifs afférents à la rémunération des services rendus par l'Etat visée au dernier alinéa de l'article 11 de la loi organique précitée n° 130-13, sont fixés par arrêté conjoint du ministre intéressé et du ministre chargé des finances.

ART. 8. – Sont pris sur proposition du ministre chargé des finances, les décrets prévus à l'article 50 de la loi organique précitée n° 130-13 et relatifs :

- à l'ouverture des crédits nécessaires à la marche des services publics et à l'exercice de leur mission, en fonction des propositions budgétaires soumises à approbation ;
- à la reprise des dispositions concernant les recettes dont la suppression est proposée dans le projet de loi de finances ainsi que celles pour lesquelles ledit projet prévoit une diminution de taux.

Chapitre III

Dispositions communes au budget général, aux budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome et aux comptes spéciaux du Trésor

ART. 9. – Tout acte à conclure en vue de la mise à la disposition de l'Etat des fonds de concours et des produits des dons et legs, visés au premier alinéa de l'article 34 de la loi organique précitée n° 130-13, est signé, au nom de l'Etat, par le ministre chargé des finances et le ministre intéressé ou les personnes déléguées par eux à cet effet.

Les ouvertures de crédits prévues aux alinéas 1 et 3 de l'article 34 précité font l'objet d'arrêtés du ministre chargé des finances.

ART. 10. – Les produits de cessions ou de commandes faites par un service public à un autre service public, ainsi que de prestations de services fournies par un service public à un autre service public, sont portés en recettes, selon le cas, au budget général, aux budgets des services de l'Etat gérés de manière autonomes ou aux comptes spéciaux du Trésor et ne peuvent, en aucun cas, donner lieu à rétablissement de crédits au profit du service public cédant ou fournissant la prestation.

ART. 11. – Les versements d'un service de l'Etat géré de manière autonome ou d'un compte d'affectation spéciale au profit du budget général, prévus aux articles 22 et 27 de la loi organique précitée n° 130-13, sont effectués sur décision de l'ordonnateur concerné.

Les ouvertures de crédits prévues au 3^{ème} alinéa de l'article 22 et au 3^{ème} alinéa du paragraphe (a) de l'article 27 de la loi organique précitée n° 130-13, font l'objet d'arrêtés du ministre chargé des finances.

ART. 12. – Pour l'application de l'article 62 de la loi organique précitée n° 130-13, les sursis à exécution, en cours d'année budgétaire, de dépenses d'investissement relatives aux crédits de paiement ouverts au titre du budget général et des services de l'Etat gérés de manière autonome, sont effectués par décret pris sur proposition du ministre chargé des finances.

ART. 13. – Pour l'application des articles 37, 38, 41 et 69 (2^{ème} paragraphe) de la loi organique précitée n° 130-13, les recettes et les dépenses du budget général, des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome et des comptes spéciaux du Trésor sont présentées selon une nomenclature budgétaire arrêtée par le ministre chargé des finances.

Chapitre IV*Budget général*

ART. 14. – Pour les opérations d'investissement qui s'exécutent sur plus d'une année, les dépenses y afférentes peuvent donner lieu à des crédits de paiement et des crédits d'engagement.

ART. 15. – Les prélèvements sur le chapitre des dépenses imprévues et des dotations provisionnelles, visés à l'article 42 de la loi organique précitée n° 130-13, sont effectués par décret pris sur proposition du ministre chargé des finances.

ART. 16. – Sont fixées par arrêté du ministre chargé des finances les modalités d'exécution des dépenses à imputer au chapitre visé à l'article 42 de la loi organique précitée n° 130-13 relatif aux remboursements, dégrèvements et restitutions, fiscaux.

ART. 17. – Les dépenses imputées sur le chapitre relatif aux charges communes visé à l'article 43 de la loi organique précitée n° 130-13 sont effectuées par décision du ministre chargé des finances.

ART. 18. – Les décrets portant ouverture de crédits supplémentaires prévus à l'article 60 de la loi organique précitée n° 130-13 sont pris sur proposition du ministre chargé des finances.

ART. 19. – Les transformations de postes budgétaires vacants peuvent être opérées, en cours d'année budgétaire, par arrêté du ministre chargé des finances sur proposition du ministre intéressé.

Les transformations de postes budgétaires occupés ayant pour objet l'avancement dans le grade de leurs titulaires peuvent être opérées, en cours d'année budgétaire, par décision de l'ordonnateur intéressé visée par les services concernés de la Trésorerie générale du Royaume. Les ordonnateurs sont tenus de transmettre au ministre chargé des finances un état récapitulatif de l'ensemble des dites décisions dans les dix jours suivant la fin de chaque trimestre.

Ces transformations doivent être reprises dans la prochaine loi de finances.

ART. 20. – Les redéploiements de postes budgétaires à l'intérieur d'un même chapitre peuvent être opérés, en cours d'année budgétaire, par décision de l'ordonnateur intéressé.

Les redéploiements de postes budgétaires visés au dernier alinéa de l'article 61 de la loi organique précitée n° 130-13, ne portent que sur des postes budgétaires occupés.

Les propositions de redéploiements visés à l'alinéa précédent, doivent faire l'objet de décisions conjointes des ministres intéressés. Lesdits redéploiements ne deviennent effectifs qu'à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi de finances de l'année budgétaire suivante. Lesdites décisions sont transmises au ministre chargé des finances avant le 1^{er} juillet de l'année. Les redéploiements de postes budgétaires seront opérés dans le cadre de la loi de finances de l'année budgétaire suivante par suppression desdits postes budgétaires au niveau du département ou institution d'origine et leur création dans le département ou institution bénéficiaire.

ART. 21. – Pour l'application du 2^{ème} alinéa de l'article 58 et de l'article 69 (1^{er} paragraphe) de la loi organique précitée n° 130-13, les règles de gestion budgétaires et comptables nécessaires au respect du caractère limitatif des crédits ouverts au titre du chapitre du personnel sont fixées par arrêté du Chef du gouvernement.

ART. 22. – En application du 2^{ème} alinéa de l'article 63 et de l'article 69 (2^{ème} paragraphe) de la loi organique précitée n° 130-13, les crédits de paiement au titre des dépenses d'investissement du budget général ayant fait l'objet d'engagements visés et non ordonnancés à la fin de l'année précédente, y compris les reliquats des années antérieures, sont reportés dans la limite d'un plafond de trente pour cent (30%) des crédits de paiement ouverts au titre des dépenses d'investissement de l'année budgétaire en cours.

Lorsqu'il s'avère que des engagements visés et non ordonnancés n'ont pu être reportés dans le cadre de la limite du plafond de trente pour cent (30%) visé ci-dessus, ils sont imputés sur les crédits de paiement ouverts au titre des dépenses d'investissement de l'année en cours.

Les modalités de reports de crédits sont fixées par le ministre chargé des finances.

ART. 23. – Le ministre chargé des finances peut, à la demande des ordonnateurs intéressés, autoriser par décision des virements de crédits entre programmes d'un même chapitre. Le montant cumulé, au cours d'une même année, des crédits ayant fait l'objet de virement, ne peut excéder, pour chacun des programmes concernés, le plafond de dix pour cent (10%) des dotations initiales ouvertes par la loi de finances en ce qui concerne le chapitre de matériel et dépenses diverses et le chapitre d'investissement du budget général.

Ce plafond ne s'applique pas aux virements entre programmes du chapitre du personnel.

Le plafond, visé au premier alinéa ci-dessus, s'applique également aux virements entre chacun des programmes des chapitres relatifs aux dépenses d'exploitation et aux dépenses d'investissement des services de l'Etat gérés de manière autonome et entre chacun des programmes des comptes d'affectation spéciale.

Le ministre chargé des finances peut, sur proposition des ordonnateurs intéressés, autoriser ces derniers ou leurs sous ordonnateurs à procéder, par décision, à des virements de crédits entre régions à l'intérieur d'un même programme.

Les dotations des projets ou actions d'un même programme et d'une même région ainsi que celles des lignes d'un même projet ou action peuvent être modifiées par décision de l'ordonnateur intéressé ou de son sous-ordonnateur, à l'exception toutefois de certaines natures de dépenses dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Les ordonnateurs sont tenus de transmettre aux services du ministre chargé des finances un état récapitulatif de l'ensemble des virements effectués par eux et par leurs sous-ordonnateurs dans les dix jours suivant la fin de chaque trimestre.

Chapitre V*Services de l'Etat gérés de manière autonome*

ART. 24. – Les dépenses engagées sur les crédits ouverts par les budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome ne peuvent donner lieu à ordonnancement et au paiement que dans la limite des recettes réalisées sous réserve des dispositions du 3^{ème} alinéa de l'article 34 de la loi organique précitée n° 130-13.

Les budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome peuvent être dotés, par arrêté du ministre chargé des finances, d'un crédit additionnel égal à l'excédent des recettes sur les paiements effectués au titre de l'année budgétaire précédente.

Ces budgets peuvent être également dotés, par arrêté du ministre chargé des finances, d'un crédit additionnel égal au supplément de recettes réalisées par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances.

Les modalités d'application des dispositions du présent article sont fixées par le ministre chargé des finances.

Chapitre VI

Comptes spéciaux du Trésor

ART. 25. – En application de l'article 26 de la loi organique précitée n° 130-13, les décrets portant création, en cours d'année budgétaire, de comptes spéciaux du Trésor sont pris sur proposition du ministre chargé des finances.

ART. 26. – L'engagement sur les crédits inscrits aux comptes d'affectation spéciale et aux comptes de dépenses sur dotation ne peut donner lieu à ordonnancement et paiement que dans la limite des recettes réalisées, sous réserve des dispositions du 3^{ème} alinéa de l'article 34 de la loi organique précitée n° 130-13.

Les comptes d'affectation spéciale et les comptes de dépenses sur dotation peuvent être dotés, par arrêté du ministre chargé des finances, d'un crédit additionnel égal au supplément de recettes réalisées par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances.

Ces comptes peuvent également être dotés, par arrêté du ministre chargé des finances, d'un crédit additionnel égal à l'excédent des recettes sur les paiements effectués au titre de l'année budgétaire précédente, comportant, s'il y a lieu, pour chaque compte, la ventilation dudit excédent par ordonnateur et sous ordonnateur concernés.

Toutefois, en attendant l'adoption de l'arrêté visé à l'alinéa 3 ci-dessus, les engagements n'ayant pas donné lieu à ordonnancement avant la clôture de la gestion, continueront à être ordonnancés et payés à hauteur de l'excédent des recettes visé à l'alinéa précédent, arrêté par chaque ordonnateur ou sous-ordonnateur et certifié par le comptable assignataire.

Dans le cas, où lesdits engagements sont supérieurs à l'excédent de recettes précité, la différence sera imputée sur les crédits ouverts par la loi de finances.

Les modalités d'application des dispositions du présent article sont fixées par le ministre chargé des finances.

ART. 27. – L'octroi par l'Etat d'avances ou de prêts par l'intermédiaire des comptes de financement fait l'objet d'un contrat entre le ministre chargé des finances et le bénéficiaire. Ce contrat stipule, notamment, le montant de l'avance ou du prêt, la durée, le taux d'intérêt et les modalités de remboursement. Il est assorti d'un tableau d'amortissement et doit porter engagement d'inscription des crédits nécessaires aux règlements prévus en capital et intérêts aux budgets des exercices futurs de l'organisme bénéficiaire.

Les remboursements d'avances et les amortissements de prêts sont comptabilisés au compte de financement. Les intérêts de ces avances et prêts sont pris en recettes au budget général.

Les avances et prêts peuvent être représentés par des bons à intérêt ou des effets négociables.

ART. 28. – Le taux d'intérêt des avances visées à l'article 27 ci-dessus ne peut être inférieur au taux d'intérêt des bons du Trésor à un an émis sur le marché des adjudications des valeurs du Trésor.

Toute avance, non remboursée au terme fixé, fait l'objet :

- soit d'une décision de recouvrement immédiat dans les conditions fixées à l'article 30 ci-dessous ;
- soit d'une conversion sous forme de prêt.

ART. 29. – Les prêts, y compris ceux provenant de la conversion d'une avance, ont une durée supérieure à deux ans. Ils doivent comporter un remboursement fractionné en amortissements séparés par un intervalle d'une année au plus.

Le taux d'intérêt des prêts ne peut être inférieur au taux d'intérêt des bons du Trésor à un an émis sur le marché des adjudications des valeurs du Trésor augmenté d'un point.

Lorsque le prêt provient de la conversion d'une avance, le taux d'intérêt du prêt doit être supérieur d'au moins un point au taux d'intérêt de l'avance.

Toutefois, les conditions de rétrocession des prêts du Trésor provenant de dons ou d'emprunts extérieurs, notamment celles relatives au taux d'intérêt, à la durée et à la monnaie de remboursement, sont fixées par arrêté du ministre chargé des finances.

ART. 30. – Toute somme due au titre d'une avance ou d'un prêt du Trésor et non versée à la date à laquelle elle est devenue exigible, porte intérêt de plein droit, à compter de cette date, au taux d'intérêt de l'avance ou du prêt, majoré de deux points.

Le recouvrement de toute somme due au titre d'une avance ou d'un prêt et non réglée dans l'année qui suit sa date d'échéance est effectué par les voies de droit en vertu d'un ordre de recette émis par le ministre chargé des finances.

Chapitre VII

Performance

ART. 31. – Pour l'application des dispositions de l'article 39 et de l'article 69 (2^{ème} paragraphe) de la loi organique précitée n° 130-13, les propositions de projets de performance sont élaborées par chacun des départements ministériels ou institutions et transmises au ministre chargé des finances en accompagnement des propositions de recettes et de dépenses visées à l'article 4 ci-dessus. Ces propositions sont examinées et validées par le ministre chargé des finances avant leur présentation aux commissions sectorielles concernées du Parlement.

ART. 32. – Pour l'application des dispositions du 3) du 1^{er} alinéa de l'article 66 et de l'article 69 (4^{ème} paragraphe) de la loi organique précitée n°130-13, les rapports de performance établis par les départements ministériels ou institutions, doivent retracer les résultats atteints et mettre en évidence les écarts éventuels avec les prévisions inscrites au niveau des projets de performance. Lesdits rapports sont transmis au ministre chargé des finances, au plus tard à la fin du mois de juillet de l'année qui suit celle de l'exécution de la loi de finances concernée, aux fins d'établissement du rapport annuel de performance accompagnant le projet de loi de règlement de la loi de finances.

ART. 33. – Pour l'application des dispositions du 5) du 1^{er} alinéa de l'article 66 et de l'article 69 (4^{ème} paragraphe) de la loi organique précitée n° 130-13, le rapport d'audit de performance accompagnant le projet de loi de règlement de la loi de finances est élaboré par l'inspection générale des finances selon les modalités fixées par arrêté du ministre chargé des finances.

Chapitre VIII

Entrée en vigueur et dispositions transitoires

ART. 34. – Le présent décret entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016 sous réserve des dispositions prévues aux articles 2, 13, 21, 22, 31, 32 et 33 ci-dessus.

Les dispositions relatives aux virements de crédits prévues à l'article 23 du présent décret s'appliquent à compter du 1^{er} janvier 2018.

ART. 35. – A l'exclusion de l'article 25, sont abrogées à compter du 1^{er} janvier 2016, les dispositions du décret n°2-98-401 du 9 moharrem 1420 (26 avril 1999) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances, tel qu'il a été modifié et complété.

Toutefois, demeurent en vigueur, à titre transitoire, les dispositions des articles 16, 17 et 17 *bis* du décret précité n°2-98-401 jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions correspondantes prévues au présent décret.

ART. 36. – Le ministre de l'économie et des finances est chargé de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Bulletin officiel*.

Fait à Rabat, le 28 ramadan 1436 (15 juillet 2015).

ABDEL-ILAH BENKIRAN.

Pour contresigner :

*Le ministre de l'économie
et des finances,*

MOHAMMED BOUSSAID.

Annexe 9 : Questionnaires

Questionnaire

1. Avez-vous déjà entendu parler de la LOLF Marocaine ? (réponse par oui ou non)

Comptable Public

Gestionnaire

Citoyen

2. Etes –vous impliqués dans la mise en œuvre de la LOLF ? (réponse par oui ou non)

Comptable Public

Gestionnaire

3. A votre avis, est- ce que La LOLF favorise-t-elle l'émergence d'une culture de performance ? (réponse par oui ou non)

Comptable Public

Gestionnaire

Citoyen

4. Peut-on affirmer que la LOLF est une loi permettant d'assurer une gestion optimale de ressources ?(réponse par oui ou non)

Comptable Public

Gestionnaire

5. D'après vous, la mise en œuvre de la LOLF aurait –t-elle un impact sur la rationalisation des dépenses publiques ?(réponse par oui ou non)

Comptable Public

Gestionnaire

6. A votre avis, le système d'information mis en œuvre (GID et PCE) est-il mieux adapté aux objectifs de la LOLF ? (réponse par oui ou non)

Comptable Public

Gestionnaire

7. La LOLF favorise-t-elle l'autonomie et la responsabilité des acteurs publics ?(réponse par oui ou non)

Comptable Public

Gestionnaire

8. La LOLF favorise-t-elle l'amélioration de la qualité du service rendu ?

Citoyens

9. Votre avis est-il pris en compte dans la fixation des objectifs ?

Citoyens

10. La LOLF a-t-elle des conséquences positives, négatives ou pas sur votre travail ?

Citoyens

11. Disposez-vous d'une marge de manœuvre en matière d'organisation et de fonctionnement de votre service, de votre direction, ou de votre établissement ?

Comptable Public

Gestionnaire

12. Parmi les critères suivants : pratique, coût raisonnable, et renseignable, quel est le plus pertinent pour le choix d'un indicateur de performance ?

Coût raisonnable

Pratique

renseignable