

La programmation budgétaire pluriannuelle, outil de performance de la gestion publique au Maroc en période de crise

Multi-annual budget programming, a public management performance tool in Morocco in times of crisis.

ZENASNI Mourad

Enseignant-Chercheur

Ecole Nationale de Commerce et de Gestion d'Oujda

Université Mohammed Premier d'Oujda

Laboratoire de Recherche en Management Territorial, Intégré et Fonctionnelle
(LARMATIF)

Maroc

mouradzenasni58@gmail.com

EL HAYANI Kawthar

Doctorante

Ecole Nationale de Commerce et de Gestion d'Oujda

Université Mohammed Premier d'Oujda

Laboratoire de Recherche en Management Territorial, Intégré et Fonctionnelle
(LARMATIF)

Maroc

K.elhayani@ump.ac.ma

Date de soumission : 27/04/2023

Date d'acceptation : 27/04/2023

Pour citer cet article :

ZENASNI. M, ELHAYANI. K (2023) « La programmation budgétaire pluriannuelle, outil de performance de la gestion publique au Maroc en période de crise », Revue Française d'Economie et de Gestion « Volume 4 : Numéro 4 » pp : 658 - 682.

Author(s) agree that this article remain permanently open access under the terms of the Creative Commons Attribution License 4.0 International License



Résumé

La LOF n° 113-30 se trouve à l'origine d'une mutation des processus de la gestion financière publique et d'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 sa mise en œuvre est à même de modifier profondément les pratiques et les comportements. En effet, l'instauration de la nouvelle LOF se fonde sur trois piliers fondamentaux, dont le « *Renforcement de la performance de la gestion publique* », constitue l'un des axes phares de la réforme des finances publiques marocaines. La finalité ultime étant la consécration de la soutenabilité des finances publiques et le renforcement de leur résilience face aux chocs extérieurs. A cet effet, la mise en place d'une programmation budgétaire pluriannuelle implique une transition budgétaire d'une logique de moyens à une autre axée sur les résultats et qui bute sur le renforcement de la performance des organisations publiques.

L'objectif de ce papier est d'éclaircir les principaux apports, mécanismes et contraintes de la programmation budgétaire pluriannuelle comme outil de cristallisation et de renforcement de la performance des organisations Etatiques dans une conjoncture de crise marquée par les retombées négatives de la pandémie Covid-19.

Mots clefs

« Gouvernance financière publique » ; « Performance » ; « Programmation budgétaire pluriannuelle » ; « Covid-19 ».

Abstract

The Organic Law on Finance Act led to far-reaching mutations in the processes of public financial management and brought about a significant evolution in the budgetary practices of the Moroccan public administration, not only because of changes in legislative rules but also because its implementation is capable of profoundly changing practices and behaviours.

Indeed, the introduction of the new Law n°113-30 is based on three fundamental pillars, of which "Strengthening the performance of public management" which is one of the main thrusts of the reform of Moroccan public finance. The ultimate aim is to ensure the sustainability of public finances and strengthen their resilience to external shocks. To this end, the implementation of multi-annual budget programming implies a budgetary transition from a logic of means to one based on results and which aims to strengthen the performance of public organisations.

The objective of this paper is to clarify the main contributions, mechanisms and constraints of multi-annual budget programming as a tool for crystallising and strengthening the performance of state organisations in a crisis situation marked by the negative repercussions of the pandemic « Covid-19 ».

Keywords

«Public financial Governance»; «Performance»; «Multi-annual budget programming»; «Covid-19».

Introduction

Dans le contexte actuel, tout se passe comme si la complexité politique, économique et sociale semble interdire la conception de tout projet d'envergure s'inscrivant dans une logique long-termiste et ramène toute innovation ou réflexion à des niveaux limités dans le temps et étroits dans l'espace, de sorte que seuls des transformations micro-économiques et court-termistes deviennent envisageables.

En effet, en l'espace de quelques mois de l'année 2020, les pays du monde entier se sont précipités pour contenir la propagation de la pandémie de COVID-19, un virus dont les dommages et la vitesse de propagation questionnent les systèmes de santé, les stratégies politiques, les modes de travail, les modes de consommation et la résilience des communautés, partout si peu préparées à voir leur quotidien bouleversé si rapidement.

Au Maroc, des mesures strictes, des efforts de compensation financière étendus, ainsi qu'une démonstration continue de solidarité et d'espoir des communautés et des individus ont permis, dans une certaine mesure, d'atténuer les effets de la crise. Certains secteurs ont cependant été fortement impactés comme notamment le tourisme, les transports, les activités culturelles et événementielles, mais aussi, de manière transversale, le secteur informel (beaucoup plus difficilement mesurable), dont les travailleurs sont parmi les plus affectés par les conséquences négatives de la crise. La réponse nationale rapide a permis, à la fin du mois de mai, d'augmenter le nombre de ménages bénéficiaires des aides monétaires destinées aux travailleurs du secteur informel pour atteindre 5,5 millions de ménages selon la Loi de Finance rectificative.

À cet épreuve, le décryptage de l'incertitude fait partie intégrante de la détermination de la manière dont les finances publiques se trouvent touchées par une crise telle que la pandémie de Covid-19, surtout si l'on considère les impacts politique, économiques et sociaux sur la résilience et la performance des finances publiques marocaines. Le Maroc a engagé au cours de la dernière décennie de nombreuses réformes à l'effet de moderniser la gestion de ses finances publiques. Ainsi, le renforcement de la transparence budgétaire et de la performance du secteur public constitue l'un des principaux chantiers que notre pays a mené dans ce sens afin de répondre aux attentes des citoyens de plus en plus conscients de leurs droits et de poursuivre le processus d'édification d'un Etat moderne et démocratique, notamment après l'adoption de la Constitution de 2011.

Plusieurs mesures ont été mises en place tendant à renforcer la bonne gouvernance et à consacrer les principe de transparence et de performance dans la gestion des deniers publics. Elles ont permis d'améliorer la qualité de l'information à destination des parlementaires et du

citoyen. Parmi ces mesures, l'enrichissement continu de l'information budgétaire et financière à travers la panoplie de rapports accompagnant le Projet de Loi de Finances. L'amélioration de la lisibilité budgétaire a également été opérée via l'harmonisation de l'architecture de la nomenclature budgétaire et l'introduction de la dimension régionale dans la présentation budgétaire. Une communication permanente est en outre assurée tout au long de l'année autour du budget de l'Etat dont le contenu a fait l'objet, depuis l'année 2012, d'une vulgarisation visant à rendre accessible la matière budgétaire au simple citoyen (Budget Citoyen).

Par ailleurs, et depuis l'année 2002, une importante réforme budgétaire axée sur les résultats, la performance et la reddition des comptes a été mise en œuvre de manière progressive. Elle a donné lieu à une restructuration des budgets autour de programmes et projets adossés à des objectifs chiffrés à même de permettre une meilleure évaluation des politiques publiques et de leur impact socio-économique. Cette orientation en matière budgétaire a été couronnée et consolidée récemment par la mise en place de la nouvelle loi organique relative à la loi de finances « LOF » (promulguée le 2 juin 2015).

Dans ce cadre, la nouvelle LOF a été établie en vue de traduire le rapprochement vers les nouveaux dispositifs de la Constitution de juillet de 2011 en matière de renforcement des principes de la bonne gouvernance. En effet, le contexte marocain actuel nécessite une réflexion sur les opportunités offertes par cette nouvelle LOF en matière de renforcement des principes de bonne gouvernance et de performance de la gestion publique.

La nouvelle Loi Organique N° 130-13 relative à la loi de Finances a institué une démarche de performance visant à améliorer l'efficacité des politiques publiques. Il est à souligner, à cet effet que le Maroc a fait le choix de ne pas effectuer une budgétisation basée sur la performance et de ne pas lier directement la performance à l'exercice budgétaire, mais de faire en sorte que la performance apporte un éclairage à la budgétisation. En effet, l'analyse des résultats relatifs à la performance va permettre d'une part d'éclairer les décisions d'allocations budgétaires et d'autre part de détecter des pistes d'économie potentielles.

Il importe de noter ainsi que le renforcement de la performance de la gestion publique est matérialisé essentiellement par la mise en place de la programmation budgétaire triennale qui représente un cadre de suivi de la performance en permettant d'inscrire la gestion budgétaire dans une perspective triennale, et d'autre part, par l'élaboration des programmes budgétaires qui visent l'amélioration de la gouvernance des politiques publiques et le renforcement de la responsabilisation des gestionnaires.

Cette instauration de la performance de l'action publique, implique notamment de placer l'élaboration de la Loi de Finances dans une perspective pluriannuelle. De ce fait, la LOF prévoit au niveau de son article 5 que « la loi de finances de l'année est élaborée par référence à une programmation triennale actualisée chaque année en vue de l'adapter à l'évolution de la conjoncture financière, économique et sociale du pays. 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'Etat ». Les dispositions relatives à la programmation budgétaire pluriannuelle sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Dans quelle mesure l'instauration de la programmation budgétaire triennale est à même de renforcer la performance de l'action publique et la bonne gouvernance financière au Maroc en période de crise ?

Afin d'apporter une réponse scientifiquement fondée à ladite problématique, le document est basé sur approche déductive partant de la théorie, à partir d'une revue de littérature existante en matière de la performance du secteur public, de la gouvernance financière publique et de la programmation budgétaire. Suivie d'une présentation de l'expérience marocaine en matière de l'adoption de la Programmation Budgétaire Triennale à l'aune de la réforme budgétaire de 2015. Et enfin, une analyse de l'impact de la crise sanitaire de Covid-19 sur la résilience des finances publiques marocaines et le rôle de la PBT dans la gestion de ladite crise.

Ce papier sera ainsi organisé autour de trois principaux axes :

1. Une revue générale de littérature et définition des concepts clés : Performance, New Public Management, gouvernance financière publique, pluriannualité budgétaire ;
2. La programmation budgétaire pluriannuelle, outil de performance du secteur public marocain : Contexte, finalités et démarche ;
3. Contraintes de la pluriannualité budgétaire dans un contexte incertain : Cas de la crise sanitaire de Covid-19.

1. Revue de littérature et définition des concepts clés

1.1. La performance, finalité du « New Public Management »

Le discours de la performance des organisations publiques a, pendant toujours et jusqu'à l'heure actuelle, fait objet d'une controverse majeure et d'une innovation continue, tant sur le plan, théorique et de recherche académique que sur le plan pratique. Le management et la performance de l'administration publique sont toujours mis sous le projecteur. En effet, l'argent publique est d'ores et déjà un sujet polémique et le débat sur la « chose publique » est souvent véhément.

Le modèle de la performance du management public interroge à la fois la position politico-économique de l'Etat, entre les exigences du libéralisme économique et la nécessité de la régulation Etatique, et le cadre référentiel et idéologique des acteurs politiques concernés.

Ainsi, en vue d'atteindre la finalité ultime de la performance de l'action publique, l'organisation institutionnelle et le système budgétaire ont été régulièrement soumis à un lot de réformes, affichées pratiquement au grès de chaque nouveau gouvernement en place et allant en pair avec les changements de la conjoncture politique et économique aussi bien au niveau national qu'international.

A cet état de fait, la réforme des secteurs Etatiques a été institutionnalisée en créant des cellules dédiées, par exemple, au Maroc, les mission du ministère de l'Economie et des Finances ont été récemment élargie suite à l'intégration d'une nouvelle direction « Direction Générale de la Réforme de l'Administration » avec deux sous-directions, la première relative à la modernisation de l'administration et la gouvernance et la seconde consacre la réforme de la fonction publique. Cette réorganisation s'est assignée pour objectif, le renforcement de la dimension économique et financière dans le cadre des réformes mises en œuvre dans le secteur public. En effet, la tendance des réformes dans la dernière décennie s'est focalisée sur des changements radicaux ayant marqué une nouvelle perspective de pilotage de l'Etat, notamment :

✓ Le changement de logique budgétaire avec l'introduction de la loi organique relative aux lois de finances, qui met en place un cadre législatif adéquat pour mettre en exergue les différentes mesures nécessaires dans le cadre de la modernisation de la gestion des finances publiques. Cette loi organique a consacré une nouvelle gestion budgétaire axée sur les résultats induisant un changement d'ensemble de l'action publique. Ainsi, « la logique des résultats se substitue à la logique des moyens avec, en toile de fond, le passage d'une approche juridique et technique du fonctionnement de l'administration vers une approche privilégiant une culture managériale au service des citoyens¹ ». Les réformes de structure gouvernementale qui ont été engagées à la recherche d'un optimum organisationnel dépassant de loin le simple remodelage classique du portefeuille ministériel, les réformes territoriales à travers les mouvements de décentralisation et de déconcentration visant à réduire la bureaucratie administrative, la rigidité de l'appareil Etatique et à atteindre un développement territorial intégré et inclusif ainsi que les épineuses questions traditionnelles de dialogue social, du mode de reconnaissance et de

¹ www.lof.finances.gov.ma (consulté le 11/11/2020).

récompense de la performance individuelle et collective au sein des administrations publiques, et de la dimension RH, n'ont pas échappés, non plus, aux processus de réformes successives. Il importe de rappeler à ce niveau, que l'objectif ultime recherché par cette panoplie de réforme est celui de la performance de l'action publique.

En effet, la performance des organisations est directement liée à celle des agents qui les font vivre. « Nous avons acquis la conviction que la définition et la recherche de cette performance sont un des maillons clés de la dynamique de chaque institution et plus largement de la cohésion de notre société » (M. BLONDEL, 2011). La notion de performance a bien été présente depuis un certain nombre d'années dans la sphère publique, ce terme est dorénavant omniprésent dans les plans d'action à engager, dans les politiques publiques à soutenir et, de manière globale, dans les actions des pouvoirs publics. Notons bien ainsi, que l'adhésion de l'opinion publique à une politique ou une autre dépend, principalement, de son niveau de performance. « Ce terme joue comme un élément attractif dans toute action publique. C'est toute l'ampleur que peut prendre ce terme » (Z. MMAHREZ, 2017).

Il importe, ainsi, de souligner que le concept de performance a un sens très vague et confus. Certains le considèrent indéfinissable (P. JACKSON, 2009) ou soulignent qu'il n'a pas de contenu intrinsèque (A. 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 (P. GILBERT, 1986) et complexe (C. TALBOT, 1999). De plus, La définition même du terme performance renvoie à quelques expressions le plus souvent associées, tels que rendement optimal, achèvement, accomplissement, résultat chiffré, exploit ou réussite dans un domaine. Autant de termes qui font référence à un démarche efficace de par son action, efficiente de par les moyens à mettre en œuvre, et ce, avec des résultats à la hauteur des objectifs tracés préalablement (Z. MAHREZ, 2017). Il s'avère bien alors, que la notion de la performance soit utilisée très fréquemment par les économistes et les gestionnaires sans que sa définition fasse l'unanimité. Dans sa substance, elle renvoie à l'idée de savoir miser sur un « processus de formation de la perfection » pour conduire une action jusqu'à son terme et réaliser les objectifs, en tenant compte de paramètres institutionnels et statutaires (mission, mandats, loi de l'administration publique) et d'autres contraintes liées à la gestion stratégique (changement) et des opérations pour obtenir des résultats tangibles et d'autres qui le sont moins de l'action publique (M. BACHIR, 2017).

Cette polysémie théorique initiale peut être renforcée sur le terrain par le fait que les outils de gestion qui incarnent et opérationnalisent la performance et le management public sont en

permanence retravaillés et réinterprétés par les acteurs. La reconnaissance progressive, au fur et à mesure de la diffusion des pratiques managériales, d'une diversité de modèles de réforme et de courants de management public (C. HOOD, 1998) va dans le même sens. La performance et le management public peuvent donc être mis en œuvre à des degrés variés. Ils peuvent, de surcroît, prendre des significations tellement contrastées qu'elles en transforment progressivement les hypothèses initiales (M. GUENOUN, 2009).

Ainsi, l'absence de définition consensuelle du New Public Management peut parfois conduire à le confondre avec le management public, alors que « le NPM est non seulement une conception particulière mais aussi centrale parmi la diversité des managements publics ».

En effet, pour faire face à des situations économique, sociale, démographique, énergétique, sécuritaire et budgétaire difficiles et pour renouer avec la croissance, des pratiques et des outils de gestion véhiculés par les tenants au NPM ont pu avoir des échos favorable à la performance publique sur plusieurs niveaux (M. BACHIR, 2017). Ses promoteurs ont d'abord tenté d'introduire dans les administrations et organismes publics des valeurs, des structures d'offre de service et des modes de fonctionnement traditionnellement associés aux entreprises privées pour remédier à l'inefficience des structures bureaucratiques et aux déficits démocratiques et managérial caractérisant les organisations d'Etat. Faisant l'éloge d'une approche de gestion au détriment de l'approche juridico-administrative des affaires publiques, les tenants au NPM ont particulièrement réussi à attirer l'attention et concentrer les analyses et les critiques sur « les résultats » de l'« action » publique et de ses structure d'offre de service. Ce faisant, ils ont associé la performance publique à l'introduction d'éléments de compétition, de réduction des coûts, d'amélioration de la qualité (W. BERNRATH, 1998), de responsabilisation des dirigeants, de polyvalences des fonctionnaires, de capacité d'innovation et de rapprochement des firmes privées (M. BACHIR, 2017).

De surcroît, la satisfaction des usagers des services publics et des administrations devient un indicateur de choix de la performance publique. Ceci institue une nouveauté pour le secteur public, alors que mesurer la satisfaction du clients fait partie depuis longtemps des pratiques du secteur privé. C'est un des objectifs explicites des programmes de réforme du secteur public, inspiré du « New Public Management ». Cette évolution revient à considérer les usagers en leur qualité de consommateurs plutôt que comme citoyens (P. WARIN, 1999).

1.2. La performance budgétaire et la gestion par les résultats (GPR)

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 une révolution des modalités de l'exécution du budget de l'État. Un nouveau système de gestion est en place qui fonctionne sur la base d'une chaîne de responsabilités fondée sur une logique de résultat (M. BOUVIER, 2018-2019). Il se situe par conséquent aux antipodes de la logique de moyens particulièrement déresponsabilisante avec les anciennes règles budgétaires.

Une esquisse de définition s'impose pour se mettre d'accord sur ce que l'on met derrière ce concept galvanisé, utilisé à outrance comme jadis l'étaient la communication, la culture et la qualité. Cette nouvelle donne internationale qui tend à devenir, au plan international, le nouveau parangon des stratégies de développement a été d'abord utilisé au sein des agences d'aide, pour être examiné par le monde académique intéressé par le développement. Le concept a été ensuite enrichi par sa corrélation avec les bonnes performances économiques, la stabilité du cadre macro-économique, l'existence d'un Etat capable de fournir les biens publics nécessaires. Il désigne le fonctionnement des institutions et des organisations qui établissent un ensemble de règles prévisibles, impartiales et pouvant être appliquées de façon cohérente (M. ELKHAOULANI, 2018).

Devant les multiples définitions issues de différentes approches théoriques, il est vain de rechercher des critères définitionnels stricts, et le concept est davantage à entendre comme un cadre d'analyse englobant, permettant des perspectives diverses, provenant de disciplines variées, ainsi que de différentes interprétations. Qu'elle que soit la position adoptée, l'enjeu se situe donc plutôt au niveau du contenu et de la pratique, car la difficulté de fond que nous devons résoudre est celle des modes de gestion de l'ordre social et leur impact sur le développement.

Par ailleurs, des tentatives de définition peuvent être admises. Ainsi, d'après le vocabulaire des Nations Unis on peut retenir la définition suivante : « la bonne gouvernance est une approche participative de gouvernement et de gestion des affaires publiques, basée sur la mobilisation des acteurs politiques, économiques et sociaux, du secteur public ou privé ainsi que de la société civile, dans le but de garantir le bien-être durable de tous les citoyens² ».

Il est à signaler, à cet effet, que la bonne gouvernance est basée sur quatre piliers (R. AMIROU, 2016) essentiels, à savoir : l'intégrité, la transparence, la responsabilisation et la reddition des comptes ainsi que la participation de la collectivité, et en particulier de la société civile, au processus budgétaire.

² Instance Centrale de Prévention de la Corruption, « Bonne gouvernance : entre la situation actuelle et les dispositions de la nouvelle Constitution de 2011 », Juin 2011, p. 6.

La bonne gouvernance financière publique signifie (A. ABOUDRAR, 2012), quant à elle, que les fonds sont utilisés : aux seules fins prévues, et axés sur les résultats, dans le respect des bonnes pratiques administratives, techniques, financières, environnementales et de développement, ainsi que de la bonne gouvernance, avec un bon rapport qualité-prix et avec le souci de l'efficacité et de l'efficacité ;

Plus que jamais, la bonne gouvernance des finances publique, constitue la clef de voûte de la réalisation des objectifs de politiques publiques et de toute politique de développement. Son processus d'évaluation est basé sur quatre axes principaux : la responsabilité, la transparence, la prévisibilité et la participation. La responsabilité est directement liée à l'obligation de rendre compte. La reddition des comptes est un principe consacrant l'obligation des instances publiques de rendre compte aux citoyens de leurs actes. Dans ce sens, la Loi Organique des finances prévoit l'enrichissement de la documentation budgétaire, soumise au Parlement, qui comprend en plus des projets des lois de finances, les rapports qui les accompagnent³, améliorant ainsi l'information communiquée au parlement.

La transparence des finances publiques est définie, quant à elle, par « l'information claire du public sur la structure et les fonctions des administrations publiques, les visées de la politiques de finances publiques, les comptes du secteur public et les projections budgétaires » (G. KOPITS et al. 1998). La transparence des finances publiques renforce la responsabilisation et accroît la crédibilité des autorités.

La prédictibilité résulte de l'existence de législations et des réglementations claires, bien connues à l'avance par les assujettis et qui sont uniformément et efficacement mises en œuvre. Il est important que les objectifs assignés au budget et à la dette publique s'inscrivent dans un cadre *budgétaire à moyen terme*, régulièrement mis à jour et que les taux et l'assiette des impôts et des autres prélèvements restent relativement stables⁴.

La bonne gouvernance financière publique représente aujourd'hui un défi important pour tous les pays, afin de faire face aux contraintes de développement économique et humain. Le débat concernant ce phénomène c'est d'abord un débat au sujet de la démocratie, à cet égard, la bonne gouvernance budgétaire s'assure que les priorités politiques, économiques et sociales ont été retenues sur la base d'un large consensus et que la voix des plus démunis (classe défavorisée) a été prise en considération dans le processus de prise de décision (R. AMIROU, 2016). Ensuite, elle vise à assurer l'équité et améliorer l'efficacité et la cohérence des politiques publiques à travers une allocation optimale des dépenses

³ www.lof.finances.gov.ma (consulté le 13/11/2020)

⁴ https://europa.eu/capacity4dev/macro-eco_pub-fin/documents/les-standards-internationaux-de-la-bonne-gouvernance-des-finances-publiques (consulté le 13/11/2020/;

budgétaires. Enfin, elle permet une amélioration de la culture de : la transparence, la reddition des comptes, l'évaluation, la visibilité, etc. Ce qui entraîne une promotion du bien-être durable à tous les citoyens.

Les actions entreprises pour rendre l'administration publique plus efficace au cours des dernières années se sont concentrées sur l'optimisation des processus internes des institutions publiques. Ce faisant, l'accent a été mis sur la méthode selon laquelle les ressources financières sont utilisées. L'expérience accumulée, tant en théorie qu'en pratique, a toutefois montré que l'optimisation du processus de planification des ressources financières est tout aussi important. Par conséquent, l'accent peut être mis sur l'efficacité des processus budgétaires.

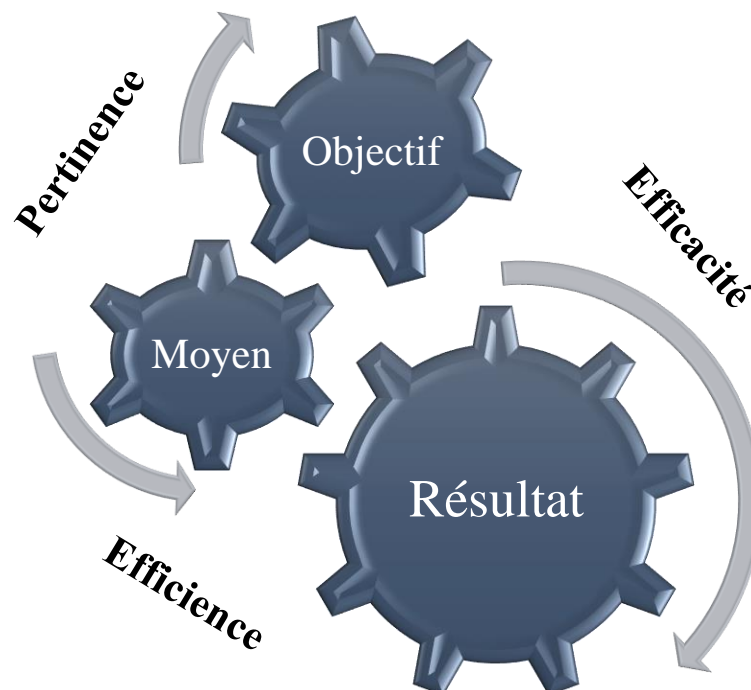
Il est aujourd'hui commun de souligner que les transformations récentes des organisations publiques peuvent être résumées sous une formule : « Passer d'une logique de moyens à une logique de résultats, la finalité étant la mise en place d'une *gestion par la performance* au sein de l'administration publique.

En effet, la notion de moyen est très directement reliée à celle de résultat et d'objectif. Le résultat peut être envisagé comme la conséquence directe ou indirecte des actions engagées par l'organisation. Il est souvent appréhendé par le manager public comme le respect de la contrainte budgétaire fixée en amont. L'instrumentalisation managériale vise alors à atteindre des objectifs financiers et budgétaires de l'action publique et notamment l'équilibre budgétaire. Or, faut-il évaluer le résultat de l'action publique « output » ou, plus largement, son impact sur la société « Outcome » ? dans le second cas, c'est la pertinence de la politique publique engagée qui est évaluée. L'objectif correspond, quant à lui, au but que se fixe l'organisation. Le déploiement de la gestion par objectifs a engendré une diffusion importante de ce concept dans les organisations. Aujourd'hui les objectifs se déclinent dans toutes les sphères de l'économie. Les organisations du secteur public participent à ce mouvement en démultipliant les objectifs sur leur différents domaines de compétence (M. BACHIR, 2017).

Notant ainsi que la rencontre entre ces notions fait émerger une triple tension (M. BACHIR, 2017). La première tension concerne la relation entre les moyens et les objectifs : Nous pourrions la résumer autour d'une question : les moyens dont disposent les managers publics vont-ils permettre d'atteindre les objectifs ? La notion de **pertinence** fait le lien entre ces deux concepts. Elle amène les managers à interroger simultanément les objectifs et les moyens associés à l'action. La deuxième tension concerne le rapport Objectif/ Résultat : Celle-ci est largement connue et reconnue. La question est simple : avez-vous atteint les objectifs ? Derrière cette tension se cache la notion d'**efficacité**. À la suite des objectifs fixés par sa hiérarchie ou

par les élus, l'action du manager public est jugée sur le degré d'atteinte des objectifs. La dernière tension repose sur la rencontre entre les moyens et les résultats : elle se résume dans l'optimisation des moyens au regard des résultats obtenus. Ici, se dévoile la notion d'**efficience**. L'exercice pour le manager public consiste à analyser l'emploi des ressources au regard de son résultat. Ces trois relations constituent le cœur du système de gestion par la performance, comme l'indique la figure suivante :

Figure 1: Le triptyque de la performance



Source : Mazouz BACHIR, « Gestion par résultats : Concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'Etat », 2017.

2. La Programmation Budgétaire Pluriannuelle au Maroc : A la recherche de la performance du secteur public

2.1. La pluriannualité budgétaire

Depuis les années 1990, les finances publiques connaissent de profondes transformations, les faisant entrer très certainement dans une ère de modernité résultant d'une plus grande prise en compte de leur efficacité au regard des objectifs qu'elles entendent servir. Pour se faire, elles opèrent d'abord par introspection, repli sur elles-mêmes en mettant en place des procédures de gestion comptable et financière n'ayant rien à envier aux agents économiques privés. Et elles

procèdent en même temps par extériorisation, c'est-à-dire ouverture sur leur environnement pour optimiser l'utilisation des deniers publics et améliorer leur impact⁵.

En effet, les principes budgétaires qui se déclinent par le « carré magique » de l'annualité budgétaire, de l'unité budgétaire, de la spécialité budgétaire et de l'universalité budgétaire, ont évolué pour s'assouplir.

Cette évolution se justifie par les exigences de nouvelles mesures d'amélioration de la gouvernance des finances publiques et l'émergence de nouvelles préoccupations qui ambitionnent d'être consacrées en nouveaux principes budgétaires venant soit en concurrence soit en renforcement des principes classiques.

Dans ce cadre, les techniques classiques s'assouplissent, tel est le cas de l'émergence de la pluriannualité budgétaire. Par ailleurs, le problème de cette dernière telle que conçue par le droit budgétaire et mise en place par les réformes budgétaires successives, réside dans le fait qu'elle soit inscrite dans la logique suivante : « l'annualité est la règle, la pluriannualité est l'exception » (M. Bouvier et al. 2018-2019).

Traditionnellement, cette règle se présente sous un double aspect. Elle signifie d'une part que l'État choisit de limiter à un an son horizon financier. Interprétée strictement, elle interdit d'inscrire dans la loi de finances des autorisations portant sur plusieurs années. Elle signifie, d'autre part, que le Gouvernement doit utiliser dans l'année les autorisations accordées. Le principe a donc une double dimension, et concerne aussi bien la durée de l'autorisation budgétaire que l'exécution du budget lui-même (M. Bouvier et al. 2018-2019).

Ainsi, la périodicité annuelle a fait partie des dogmes budgétaires, et ce jusqu'à l'introduction de la notion de pluriannualité suite à la réforme constitutionnelle et organique des lois des finances. En réalité, le principe de l'annualité existe certes dans les textes, mais selon l'analyse du contenu des autorisations budgétaires, on arrive à des conclusions tout à fait différentes. L'essentiel de la loi de finance est en fait constitué d'engagements pluriannuels occultes (J.L. PAIN, 1992).

Le budget de l'État comporte donc nécessairement une forte part de pluriannualité, notamment en matière d'investissement, et ce à travers des techniques que la LOF a sensiblement adoptées. Tel est le cas, par exemple, des mécanismes d'autorisation d'engagement par anticipation, des périodes comptables complémentaires, des reports de crédits, etc.

⁵ <https://wikimemoires.net/2019/02/23/dimension-pluriannuelle-budget-etat-annualite-budgetaire/> (consulté le 15/11/2020).

De surcroît, les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques, en France, par exemple, constituent une sorte d'échelon, intermédiaire dans la mise en place des mécanismes financiers, elles déterminent les objectifs de l'action de l'Etat. Ainsi les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation s'inscrivant dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. La démarche pluriannuelle a trouvé dans ce texte une véritable consécration, bien qu'il faille en rappeler la principale limite qui tient à ce qu'une loi de programmation est dépourvue de toute force obligatoire sur le plan financier. Cette limite se retrouve avec les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques qui ne sont pas des lois de finances mais des lois ordinaires. Elles se bornent à établir des prévisions que les lois de finances annuelles devront rendre exécutoires. (M. Bouvier et al. 2018-2019).

Quoi qu'il en soit, il importe de mettre en surbrillance l'aspect d'ores et déjà très positif de la programmation budgétaire pluriannuelle, telle qu'adoptée par la France, notamment suite à la réforme budgétaire de 2008. En effet, des transformations structurelles des indicateurs budgétaires font preuve d'une meilleure performance du secteur public (Cf. tableau suivant).

Tableau 1: Trajectoire pluriannuelle des finances publiques 2018-2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Solde public effectif	-2.9	-2.8	-2.9	-1.5	-0.9	-0.3
Solde conjoncturel	-0.6	-0.4	-0.1	0.1	0.3	0.6
Solde structurel en points de PIB	-2.2	-2.1	-1.9	-1.6	-1.2	-0.8
Dette des administrations publique	96.7	96.9	97.1	96.1	94.2	91.4
Dépenses publiques	54.75	54.0	53.4	52.6	51.9	51.1
Taux de prélèvements obligatoires	44.7	44.3	43.4	43.7	43.7	43.7

Source : Loi n° 2018-22 du 22/01/2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022

En somme, la stratégie adoptée par la réforme budgétaire en France consistait, au démarrage de la LOLF de 2001, et par la suite, dans les lois de programmation pluriannuelle à réduire le déficit de la dette, et poursuivre le chemin vers la relance économique, par la maîtrise des dépenses publiques, dans le cadre d'une programmation pluriannuelle.

Le renforcement de la performance de la gestion publique est matérialisé d'une part, par la mise en place de **la programmation budgétaire triennale** qui représente un cadre de suivi de la performance en permettant d'inscrire la gestion budgétaire dans une perspective triennale, et d'autre part, par l'élaboration des **programmes budgétaires** qui visent l'amélioration de la gouvernance des politiques publiques et le renforcement de la responsabilisation des gestionnaires.

Ainsi, l'un des changements majeurs opérés par la loi organique relative à la loi de finances (LOF) consiste dans la structuration du budget en programmes budgétaires qui sont présentés dans les **projets de performance** (PdP) élaborés par chaque département ministériel ou institution concerné et transmis à la commission parlementaire compétente en accompagnement du projet de budget (morasse). Ces programmes comprennent à la fois les crédits du budget général (BG), des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA) et des comptes d'affectation spéciale (CAS). Il est rendu compte de l'exécution des programmes budgétaires dans un rapport de performance⁶.

La gestion des programmes, est un outil de déclinaison des stratégies sectorielles adoptés par chaque département ministériel (Stratégie Sectorielle de Santé 2025, Plan Maroc Vert, etc.). En effet, la LOF a instauré la structuration du budget en programmes budgétaires qui sont présentés dans les projets de performance élaborés par chaque ministère. L'identification des programmes d'un ministère se fait à partir de sa stratégie qui formule les priorités et les objectifs à atteindre.

Ainsi, un programme se définit comme 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 escomptés⁷. Ainsi, étant donné que ces programmes découlent de la stratégie du ministère considéré et qui constituent un nouveau cadre budgétaire pour le budget dudit ministère, ils sont alors dits des "programmes de politiques publiques" dans le sens où ils contribuent à la réalisation d'un ou plusieurs axes stratégiques du Ministère. De ce fait, un programme doit concilier entre les trois dimensions suivantes⁸ : Une dimension budgétaire : Chaque programme correspond à des enveloppes de crédits consacrées à une politique publique définie. Une dimension managériale : La réforme budgétaire a aussi pour conséquence une nouvelle organisation du pilotage d'une politique publique ou des fonctions support. Ainsi, chaque responsable de programme, en concertation avec structures opérationnelles, définit les procédures et le mode d'organisation à mettre en place pour l'atteinte des objectifs associés son programme. Une dimension relative à la performance de l'action publique : Les programmes sont le cadre de la présentation et de la conduite de la nouvelle démarche de performance.

⁶ Ministère de l'Economie et des Finances, Royaume du Maroc, « Guide de construction des programmes budgétaires », LOF, 2015.

⁷ Loi Organique n° 130-13 relative à la Loi de Finances, article 39.

⁸ <http://lof.finances.gov.ma/> (consulté le 18/11/2020).

La mise en œuvre de ces programmes budgétaires vise, entre autres, à renforcer la responsabilité des managers publics, l'un des apports phares du New Public Management.

En effet, la logique de responsabilisation ancrée dans la logique du management des entreprises se retrouve maintenant à l'identique dans le processus de réforme financière qui a été engagé pour l'État avec la LOLF. Plus encore, elle constitue l'ossature de la nouvelle gouvernance financière publique. Désormais, c'est donc le cœur de l'État qui est touché par cette nouvelle culture de gestion, les ministères et leurs administrations se trouvant placés dans une logique de responsabilisation en chaîne et d'autonomisation de leur gestion (M. Bouvier et al. 2018-2019). Le corollaire de cette responsabilisation est l'octroi d'une liberté accrue quant à la gestion des crédits. Le gestionnaire a une liberté totale de redéploiement des crédits entre projets ou actions d'une même région à l'intérieur même programme. Aussi, le gestionnaire peut effectuer des virements de crédits entre les régions d'un même programme subordonnés à l'accord du MEF. Par ailleurs, le gestionnaire peut recourir à des virements de crédits entre des programmes avec un plafond de 10% et un accord préalable du MEF. C'est ainsi que le gestionnaire public se trouve 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.

2.2. La programmation budgétaire triennale, outil majeur de la performance des Finances Publiques

Afin de s'assurer de la soutenabilité des finances publiques au regard des contraintes imposées par le cadre macro-économique au sein duquel s'inscrit l'économie nationale, il devient indispensable pour le Maroc de mettre en exergue une programmation budgétaire des actions publiques dans une perspective pluriannuelle glissante facilitant ainsi leur déclinaison dans la loi de finances et l'affectation des ressources indispensables à leur exécution.

L'engagement du Maroc en termes d'instauration d'une action public performante, implique notamment de placer l'élaboration de la Loi de Finances dans une perspective pluriannuelle. De ce fait, la LOF prévoit au niveau de son article 5 que « la loi de finances de l'année est élaborée par référence à une programmation triennale actualisée chaque année en vue de l'adapter à l'évolution de la conjoncture financière, économique et sociale du pays. 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'Etat ». Les dispositions relatives à la programmation budgétaire pluriannuelle sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019⁹.

Il est à rappeler que le Maroc a entrepris dans le cadre de la réforme budgétaire lancée à partir de 2002 à législation constante, une expérimentation de mise en place des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) en 2007.

Plusieurs définitions ont tenté de définir le Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT). L'une d'entre elles dispose que c'est « un cadre comprenant une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et, enfin, un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles » (G. COLLANGE et al, 2006).

Ainsi, la mise en place d'un CDMT s'inscrit souvent dans un cadre plus général de réforme de la gestion de la dépense. Selon une étude de l'OCDE, (J. BLONDAL, 2003) la maîtrise effective des dépenses publiques nécessite de réunir sept caractéristiques institutionnelles interdépendantes, à savoir : La mise en place d'un cadre de dépense à moyen terme, la formulation d'hypothèses économiques prudentes, l'utilisation des techniques de budgétisation descendantes, l'assouplissement du contrôle financier, la concentration sur les résultats, la transparence budgétaire, et l'utilisation de méthodes modernes de gestion financière.

A travers la circulaire du Chef du Gouvernement n°3/2007 du 8 février 2007, des CDMT ont été ainsi établis par une vingtaine de départements ministériels. Néanmoins, en l'absence d'une démarche formalisée reposant sur un processus macro-budgétaire défini, les résultats de cette expérimentation n'ont pas pu être atteints et sa pérennité a été compromise¹⁰.

La programmation budgétaire pluriannuelle, est un outil qui permet de renforcer l'efficacité et l'efficience de la dépense publique, assurant une bonne visibilité des politiques publiques, une meilleure articulation entre les programmes sectoriels à travers une programmation appropriée des crédits. Si le renforcement de l'efficacité et l'efficience de la dépense publique est l'un des soucis majeurs des gestionnaires, ces derniers ne peuvent plus se limiter à un horizon budgétaire annuel même si les autorisations budgétaires données par le pouvoir politique ne peuvent l'être que dans le cadre annuel (X. DOUBLET et al, 2000). Tous les programmes sectoriels pris en charge par les budgets publics revêtent une dimension pluriannuelle dès lors qu'ils traduisent une vision ministérielle sur plusieurs années. La pluriannualité apparaît donc comme un

⁹ Ministère de l'Economie et des Finances, Royaume du Maroc, « Guide de la programmation budgétaire triennale », LOF, 2015.

¹⁰ Ibid.

élément de modernisation des administrations publiques et de conduite concrète des réformes structurelles qu'appelle un redressement pérenne des comptes publics¹¹.

La programmation pluriannuelle telle qu'institutionnalisée par la LOF est glissante et actualisée chaque année. Ainsi, les données de la première année correspondent à celles du projet de loi de finances de l'année concernée (N) et les données afférentes aux deux années suivantes (N+1) et (N+2) sont indicatives mais doivent être réalistes. Chaque année, cette programmation est revue afin de tenir compte de l'information financière existante notamment le changement de la conjoncture. Ainsi, l'année (N+1) sera actualisée et une nouvelle année sera ajoutée.

Cette programmation budgétaire triennale concerne aussi bien les budgets des ministères ainsi que les établissements et entreprises publics soumis à leur tutelle et bénéficiant de ressources affectées ou de subventions de l'Etat. Les prévisions triennales des dépenses issues de la programmation budgétaire triennale figurent au niveau des projets de performance afin d'assurer leurs cohérence avec les objectifs de performance et limiter ainsi la multiplication des documents budgétaires¹².

Selon le guide de la programmation budgétaire triennale publié par le ministère de l'économie et des finances dans le cadre de la LOF 2015, la Programmation Budgétaire Triennale s'assigne pour objectifs:

- 1. Garantir la soutenabilité budgétaire** : La PBT permet, primo, d'assurer la discipline budgétaire globale à travers la conformité du budget avec les possibilités financières de l'Etat et les contraintes du cadre macroéconomique. Secundo, d'allouer efficacement les ressources, en conformité avec les priorités stratégiques nationales ainsi qu'avec les politiques sectorielles. Tertio, de garantir la prestation des services publics de qualité au moindre coût ;
- 2. Accroître la responsabilisation des gestionnaires et leur offrir une meilleure prévisibilité** : La PBT fournit aux gestionnaires un cadre à moyen terme pour le suivi de la performance de leurs programmes en termes d'efficacité, d'efficience et de qualité de service ;
- 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 l'inscrivant dans un horizon de trois ans glissant tout en tenant compte des impératifs de maîtrise des équilibres fondamentaux ;

¹¹ "La réforme de l'État", L'ENA, Tome 1, La documentation française, 1999.

¹² <http://lof.finances.gov.ma/> (consulté le 18/11/2020).

5. Améliorer la transparence dans la gestion publique : La PBT est également un outil de visibilité pour les parties prenantes du débat public (Parlement, citoyens, partenaires nationaux et étrangers) par le biais de l'élaboration des documents budgétaires et de performance qui enrichissent l'information budgétaire et contribuent ainsi au renforcement du rôle du Parlement en matière du contrôle des finances publiques.

En fonction du contexte national et de la conjoncture économique, des orientations stratégiques s'inscrivant dans le moyen et le long terme sont traduites en politiques publiques et en stratégies ministérielles. De la stratégie ministérielle, découlent les différents programmes dont les stratégies doivent être définies de façon à permettre de dégager les priorités et d'aboutir à l'identification des objectifs de performance et des leviers d'action nécessaires pour l'atteinte des résultats prédéfinis. Ces stratégies de programmes doivent s'inscrire dans une perspective triennale et être pérennes sur le moyen terme. Elles constituent donc un instrument permettant d'avoir une visibilité de l'action du département ministériel et un cadre pour définir une programmation budgétaire de ses dépenses sur un horizon triennal. Par ailleurs, et afin d'apprécier, l'action publique, d'évaluer les progrès réalisés par rapport aux objectifs ciblés, des documents et rapports sont élaborés pour rendre compte de l'atteinte des résultats escomptés, de leurs impacts et durabilités, et pour réajuster et/ou recentrer, éventuellement, les efforts budgétaires qui traduisent la concrétisation des orientations stratégiques. La programmation pluriannuelle constitue, ainsi, le cadre de liaison qui permet aux dépenses d'être pilotées par les priorités des politiques publiques et encadrées par les réalités budgétaires. Le défi réside dans le fait de gérer avec efficacité la pression entre les besoins et les ressources disponibles¹³.

La présentation de la démarche de préparation et d'élaboration de la Programmation Budgétaire Triennale revient à mettre l'accent essentiellement sur les modalités de la programmation pluriannuelle, sur ses étapes, sur son calendrier.

En termes de modalités de mise en œuvre de la PBT, il est fait application d'une approche de programmation dite « stratégique » ou « descendante » et qui s'élabore en deux temps. Cette approche vise à assurer la discipline budgétaire et macroéconomique et à mieux garantir la conformité des décisions d'allocation intersectorielle des ressources aux objectifs des stratégies. Elle vise aussi à responsabiliser les départements ministériels vis-à-vis de la programmation et de l'exécution des dépenses, dans le respect des contraintes financières définies par la politique macroéconomique et en conformité avec les stratégies sectorielles.

¹³ "Public expenditure management handbook", the World Bank, 1998.

Pour que cette procédure soit efficace, il est important que d'une part lors de la phase stratégique, les décisions relatives au cadrage soient prises par les décideurs politiques, et d'autre part les départements ministériels disposent d'assez de temps pour effectuer leurs arbitrages internes. Pour ce qui est des étapes de mise en pratique de la PBT, celles-ci se déclinent en 4 grandes phases, adossées à 6 activités, comportant chacune des documents qui lui sont propres. Il s'agit, en l'occurrence, de la phase de programmation et de cadrage, la phase de concertation, la phase de Préparation détaillé du budget, et la phase de discussion et d'adoption du budget :

3. La Programmation Budgétaire Pluriannuelle face au défi de l'incertitude : Cas de la crise sanitaire « Covid-19 »

« Ce sont plutôt l'indécision, l'incertitude qui dominent aujourd'hui, dans une vision à la fois éclatée et interrelationnelle d'un univers globalisé dont il apparaît difficile de maîtriser le sens et la direction » (M. Bouvier et al. 2018-2019).

Depuis plus d'un siècle, l'incertitude est reconnue comme un pilier central influençant la prise de décision des organisations L'incertitude est, ainsi, définie comme la "l'incapacité perçue de prédire avec précision les résultats dans l'environnement général en raison d'une information insuffisante ou de l'incapacité à distinguer les données pertinentes de celles qui ne le sont pas". Lors de chocs et de crises, les niveaux d'incertitude augmentent à une telle vitesse que leurs impacts deviennent très débilissants pour les décideurs tels que les banques et les investisseurs (R. BROWN et al, 2020). Par conséquent, le décryptage de l'incertitude fait partie intégrante de la détermination de la manière dont les finances publiques se trouvent touchées par une crise telle que la pandémie de Covid-19, surtout si l'on considère les impacts politique, économiques et sociaux sur la résiliation des finances publiques marocaines.

S'étant propagée à tous les pays, la pandémie de la Covid-19 a mis les décideurs publics devant un dilemme, en les acculant à arbitrer entre l'imposition d'un confinement strict pour une logique surdéterminée par la sauvegarde de la vie des citoyens et la poursuite de règles sanitaires moins contraignantes, dans le sens de privilégier beaucoup plus l'activité économique. Mais quel que fût le choix, toutes les économies ont eu à subir, à des degrés divers et de façon concomitante, un double choc négatif : au niveau de l'offre, du fait du repli drastique de

l'activité des entreprises ; au niveau de la demande, en lien avec la baisse du pouvoir d'achat d'un nombre très important de ménages¹⁴.

Tenant compte des développements rapides intervenant à l'échelle mondiale, le Maroc a graduellement mis en place un ensemble de mesures préventives et multiformes en mobilisant ses structures, tant au niveau central que local. Cette dynamique a culminé avec l'adoption le 20 mars de l'état d'urgence sanitaire sous la forme d'un confinement strict, au regard des carences du système de santé national et au risque de saturation des capacités hospitalières en cas de multiplication de cas graves nécessitant une prise en charge médicale lourde¹⁵.

L'ampleur des retombées socio-économiques de la crise sanitaires et les mesures accompagnatrices prises par les autorités publiques sont qualifiées de néfastes. Quatre chiffres édifiants illustrent à eux seuls la gravité de la situation actuelle :

- ✓ Une contraction prévue de la croissance économique comprise entre -5,8% (HCP et MEFRA) et -6,3% (BAM) pour l'année en cours, soit probablement la plus forte baisse enregistrée durant les 7 dernières décennies ;
- ✓ 958 000 salariés ont déclaré être en arrêt de travail dans le secteur formel, bénéficiant ainsi de l'indemnité Covid¹⁶ ;
- ✓ Près de 134 000 entreprises sur les 216 000 affiliées à la CNSS avaient déclaré être impactées par la crise de la Covid-19 ;
- ✓ 5,5 millions de ménages, ramédistes et nonramédistes, vivant du secteur informel, ont dépendu des aides octroyées dans le cadre de l'opération « Tadamon ».

Cette dégradation des conditions économiques et par conséquent du marché de l'emploi, n'a pas été sans conséquences sur le revenu et le pouvoir d'achat des ménages, tel que le reflète la baisse de près de 50% du revenu mensuel moyen des actifs occupés. Il est à mentionner que l'impact économique sur les différents secteurs d'activité a été conditionné par plusieurs facteurs comme la nature du marché (domestique ou extérieur), la nature du produit (de première nécessité vs autres produits), la sévérité des règles sanitaires appliquées à chaque secteur ou les habitudes de consommation des individus (exemple du tourisme). Ainsi, certains secteurs ont pu résister sinon croître durant cette période, à l'instar de l'industrie extractive et celle des dérivés des phosphates, l'industrie agroalimentaire, ainsi que les secteurs des activités financières et des télécoms.

¹⁴Conseil Economique, Social et Environnemental, « Les impacts sanitaires, économiques et sociaux de la pandémie de la " Covid-19 " et leviers d'actions envisageables », Saisine 28/2020.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Loi de Finances Rectificative 2020.

Sur l'ensemble de l'année 2020, l'économie marocaine devrait connaître une récession, la première depuis plus de deux décennies, sous l'effet conjugué de la sécheresse et de la pandémie. En effet, selon les prévisions annuelles du HCP, le PIB connaîtrait une contraction de 5,8% qui serait accompagnée par un creusement du déficit budgétaire à 7,4% du PIB. Le déficit courant devrait également s'aggraver, pour atteindre 6,9% du PIB¹⁷.

Face à cet état de fait, les finances publiques marocaines se trouvent largement impactées. Ainsi, suite au tarissement des ressources issues des recettes propres que celles colletées lors de la quête organisée, au cœur du confinement, l'État ne peut jouir que de son crédit pour renflouer ses caisses. Le recours massif à l'endettement tantôt à visage découvert tantôt sous couvert d'entités publiques est non seulement générateur d'une dette abyssale, mais conduira également à un amortissement accéléré dudit crédit. Il donnera sans aucun doute naissance de manière expresse ou tacite à une contribution pour le remboursement de la dette. Il s'agit bien de l'effet d'équivalence ricardienne entre dette publique d'aujourd'hui et impôt de demain.

Dans ce contexte agité, où la pandémie de COVID-19 s'est déclarée au moment où le Maroc, et à l'instar de la plupart des pays, commençait juste à exécuter son budget de 2020 et à préparer celui de 2021 dans le cadre de la programmation budgétaire triennale 2019-2021. Depuis lors, la priorité à court terme a été de concevoir et de mettre en œuvre des réponses rapides face à la crise, notamment par le biais d'instruments budgétaires d'urgence tels que les lois de finances rectificatives, les redéploiements de crédits, le recours à des fonds de réserve pour imprévus ou les décrets d'urgence. L'exécution du budget 2020 s'étant largement écartée de son cours dans un contexte de forte incertitude, la gestion du budget pendant la crise est devenue un processus réactif continu, mettant à rude épreuve le ministères des Finances (T. CURRISTINE et al, 2020)

Conclusion

La crise sanitaire du Covid-19 a remis en cause la résilience des finances publiques marocaines et a battu en brèche les prévisions et hypothèses économiques et financières sur lesquelles s'est établie la programmation budgétaire triennale 2019-2021. Nous poussons ainsi à se poser la question suivante : Doit-on et peut-on pratiquer la pluriannualité budgétaire ?

Le bon sens - et la bonne gestion - voudrait qu'il soit répondu sans ambages et par l'affirmative à de telles questions. Or nombre d'obstacles font, qu'en pratique, celles-ci ne peuvent être résolues aussi simplement.

¹⁷ Haut-Commissariat au Plan, Système des Nations Unis au Maroc, Banque Mondiale, « Impact social & économique de la crise du Covid-19 au Maroc », note stratégique, Juillet 2020.

Les faibles performances, les risques et les options de financement limitées sont des problèmes auxquels l'administration publique doit trouver des solutions optimales. Dans le contexte de toutes les transformations qui se produisent au niveau mondial et national, les autorités locales et centrales "contrôlent la performance des institutions publiques, sur la base de critères d'efficacité, de compétitivité et de qualité". Le champ d'action commun est entrepris de manière à garantir l'efficacité et l'efficience adéquates de leurs activités - en d'autres termes, à assurer une meilleure offre de services à la population, de manière à mettre en œuvre des politiques publiques pertinentes et à développer les projets requis par les besoins de la communauté.

Dans ce cadre, la programmation pluriannuelle constitue la synthèse la plus avancée des conceptions budgétaires modernes. Or malgré cette reconnaissance, partagée depuis longtemps par nombre d'experts des finances publiques, la réalisation d'un dispositif efficace n'a jamais pu être définitivement instituée. Il est pourtant bien admis que programmer permet aux décideurs de disposer du temps nécessaire pour mettre en œuvre une politique et aux gestionnaires de disposer d'une durée et d'une visibilité qui leur sont indispensables pour agir et se sentir responsable. À l'opposé, l'annualité enferme l'action administrative dans le court terme et elle ne permet pas par ailleurs de mesurer l'impact des décisions budgétaires dans le temps. En revanche, elle renforce indiscutablement le contrôle politique du Parlement. C'est à la faveur du développement d'une culture de la performance que la question de la pluriannualité budgétaire a été reconsidérée depuis ces dernières années.

Bibliographie

Ouvrages

- HOOD C., « The Art of the State. Culture, rhetoric, and Public Management », Clarendon Press, Oxford, 1998.
- GUENOUN, M. (2009), « Le management de la performance publique locale. Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales ». Sciences de l'Homme et Société. Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III, 2009.
- BACHIR, M. (2017), « Gestion par résultats : Concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'Etat », Presses de l'Université du Québec.
- BLONDEL, M. (2011), « Du pré carré à la compétence collective : La performance publique en quête d'auteurs », Avignon, Editions de l'Aube.
- BOUVIER, M. ESCLASSAN, MC, LASSALE, JP. (2018-2019), « Finances publiques », 17ème édition, LGDJ, Paris.

- X. DOUBLET, B. DREYFUS, P. BLASQUEZ, (2000), “Guide pratique du management des organisations publiques”, éd. SEFI.
- MAHREZ, Z. (2017), « La démarche de performance dans la gestion locale : Les collectivités territoriales face aux défis de la nouvelle gouvernance », Paris, édition l’Harmattan.

Article de revue

- Abdeslam ABOUDRAR, (2012). « Gouvernance financière au Maroc : Etat des lieux et perspectives », in Programme « Agora de la gouvernance », Institut supérieur de l’administration.
- Jean-Luc PAIN, (1992). « Les techniques de pluriannualité budgétaire en France », in Revue Française des Finances Publiques, 39-55.
- John BLONDAL, (2003). « La réforme budgétaire dans les pays membres de l’OCDE : tendances communes », in Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire. Vol. 2, No. 4, 21-45.
- Philippe WARIN, (1999). « La performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères », in Politique et Management Public, 147-163.
- Rachid AMIROU, (2016). « La nouvelle Loi Organique Relative à la Loi de Finances (LOF) et le gouvernance financière publique au Maroc : une analyse critique », in Revue Marocaine d’audit et de Développement, 17p.
- Ross BROWN, Augusto ROCHA, (2020). « Entrepreneurial uncertainty during the Covid-19 crisis: Mapping the temporal dynamics of entrepreneurial finance », in Journal of Business Venturing Insights, 10p.
- W. BERNRATH, (1998). « Le nouveau management public : concept, situation en Wallonie. Quelques réflexions, visions et conclusions opérationnelles », Revue OSF, 35-58.

Textes de lois

- La loi de Finances Rectificative n° 35-20 pour l’année budgétaire 2020.
- La loi Organique n°130-13 relative à la loi de finances.

Rapports, document de travail, actes de conférences

- Conseil Economique, Social et Environnemental, « Les impacts sanitaires, économiques et sociaux de la pandémie de la “ Covid-19 ” et leviers d’actions envisageables », Saisine 28/2020.
- George KOPITS & Jon CRAIG, “ Transparency in Government Operations”, International Monetary Fund, Occasional Paper N° 158, Janvier 1998.
- G. COLLANGE, P. DEMANGEL, R. POINSARD, “Guide méthodologique du suivi de la performance”, Banque Internationale pour la reconstruction et le Développement, 2006

- Haut-Commissariat au Plan, Système des Nations Unis au Maroc, Banque Mondiale, « Impact social & économique de la crise du Covid-19 au Maroc », note stratégique, Juillet 2020.
- Instance Centrale de Prévention de la Corruption, « Bonne gouvernance : entre la situation actuelle et les dispositions de la nouvelle Constitution de 2011 », Juin 2011.
- Ministère de l'Économie et des Finances, Royaume du Maroc, « Guide de le performance », LOF, 2015.
- Ministère de l'Économie et des Finances, Royaume du Maroc, « Guide de construction des programmes budgétaires », LOF, 2015.
- Ministère de l'Économie et des Finances, Royaume du Maroc, « Guide de la programmation budgétaire triennale », LOF, 2015
- Mohammed EL KHAOULANI, « La gouvernance financière publique. La budgétisation et la gestion centrée sur les résultats, communication Colloque sur les Finances Publiques FONDAFIP/TGR, 2018.
- Public expenditure management handbook”, the World Bank, 1998.
- Teresa CURRISTINE, Laura DOHERTY, Bruno Imbert, FAZEER SHEIK Rahim, Vincent TANG, et Claude WENDLING, « Préparation du budget en période de crise : conseils pour l'élaboration du budget 2021 », Fond Monétaire International, 29/juin/2020.

Webographie

- https://europa.eu/capacity4dev/macro-eco_pub-fin/documents/les-standards-internationaux-de-la-bonne-gouvernance-des-finances-publiques (Union Européenne)
- <https://wikimemoires.net/2019/02/23/dimension-pluriannuelle-budget-etat-annualite-budgetaire/>
- www.lof.finances.gov.ma