



COMMISSION 3

Optimisation des dépenses publiques

Performance & ressources humaines

Partage d'expérience de la mise en œuvre de la performance budgétaire issue de la LOF marocaine

Mme Hajar BEN AMEUR, Cheffe de Division de la Réforme Budgétaire, Membre du Centre d'Excellence pour la Budgétisation Sensible au Genre ; Direction du Budget, Ministère de l'Economie et des Finances

Version édition

I- Contexte de l'adoption de la performance budgétaire au Maroc

Dans un contexte mondiale marqué par des pressions économiques et sociales croissantes conjuguées à la rareté des ressources financières, le **Royaume du Maroc** a enclenché dès le début des années 2000, sa réforme de gestion des finances publiques en vue de rejoindre la dynamique internationale de réformes initiées par les pays de l'OCDE notamment pour permettre le passage d'une culture de « gestion par activités » à une culture de « gestion par objectifs » et d'ancrer ainsi la gestion budgétaire axée sur les résultats comme bonne pratique.

La mise en place de la gestion budgétaire axée sur les résultats au Maroc vient également en réponse aux dispositions de la constitution de 2011 qui a institué les principes de bonne gouvernance des finances publiques en matière de réédition des comptes, de contrôle et d'évaluation des deniers publics.

Aussi, la logique de performance dans la gestion budgétaire tire ses fondements des orientations de Sa majesté le Roi que Dieu l'assiste qui a insisté à plusieurs reprises sur l'imprégnation de la performance au sein de l'administration publique et sur le renforcement de son attachement aux règles de bonne gouvernance. Les discours de Sa majesté ont, particulièrement, souligné que le modèle managérial de l'administration doit être dominé par les maîtres mots que sont l'engagement à atteindre les objectifs et l'obligation de rentabilité et de résultats.

C'est dans ce cadre que la réforme budgétaire axée sur les résultats a été expérimentée à législation constante depuis les années 2000, pour être consacrée au niveau de la Loi Organique n°130-13 relative à la loi de Finances (LOF) baptisée aussi « Constitution financière », qui définit de nouvelles règles budgétaires et comptables et constitue ainsi une évolution dans les pratiques de l'administration publique marocaine en instituant le cadre d'une gestion budgétaire performante, transparente et démocratique. Durant les huit années de sa mise en œuvre, la LOF fut le socle d'adoption de neuf Loi des Finances, quatre Loi de Règlement et d'une Loi des Finances Rectificative.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

La performance qui constitue l'un des principaux axes de la LOF a été rendue contraignante à l'ensemble des départements ministériels depuis 2018, et ce après des vagues de préfiguration et d'expérimentation conduites pour tenir compte des capacités des gestionnaires et assurer in fine une appropriation progressive des principes y afférents.

II- Mise en place de la performance budgétaire au Maroc

La mise en place de la performance budgétaire au Maroc repose sur plusieurs piliers allant de l'institutionnalisation d'une programmation budgétaire pluriannuelle, la refonte de la nomenclature budgétaire, l'adoption de la démarche de performance, à la consécration des principes de reddition des comptes et d'évaluation. Le tableau ci-après donne un aperçu de ces piliers :

La Programmation Budgétaire Triennale pour conférer aux gestionnaires une meilleure visibilité dans la gestion des programmes budgétaires et améliorer les conditions de préparation de la Loi de Finances

La refonte de la nomenclature budgétaire pour consacrer le budget-programme en adaptant la présentation budgétaire aux exigences d'une meilleure allocation des ressources

La démarche de performance permettant d'associer aux programmes budgétaires un dispositif de redevabilité en vue de mesurer les résultats escomptés en termes d'efficacité socio-économique, d'efficience et de qualité de service

La souplesse dans la gestion des crédits à travers la mise en place de fongibilités au sein d'un programme et entre les programmes

La consécration des principes de reddition des comptes et d'évaluation à travers l'élaboration et la présentation au Parlement par les ministères de projets et de rapports de performance

En vue d'appuyer les départements ministériels dans la mise en place des différentes dispositions de la LOF et notamment des piliers de la performance, le pilotage interministériel a été confié à la Direction du Budget relevant du Ministère de l'Économie et des Finances, et a été matérialisé par la création d'une structure ad hoc dotée de ressources humaines et financières pour assurer un appui technique et méthodologie aux gestionnaires.

Dans ce sens, le pilotage a été placé sous le triptyque de progressivité, d'accompagnement et d'évaluation continue. La progressivité dans le déploiement a été mise en place pour assurer le passage souple vers les nouvelles dispositions alors que l'évaluation menée annuellement a permis de mettre en lumière les avancées réalisées (en matière d'appropriation de la démarche, de production des livrables ...) et de dresser ainsi les principaux constats et défis en vue de dégager les marges d'amélioration. Elle est alimentée par les constats et les recommandations issus des audits de performance élaborés par l'Inspection Générale des Finances.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

En matière d'accompagnement des départements ministériels, différents mécanismes ont été combinés à savoir :

- L'appui de proximité aux différents gestionnaires ministériels qui a reposé au départ sur la mobilisation de l'expertise internationale et a permis au fil des années aux équipes de la Direction du Budget de développer un savoir en interne et de monter en puissance. Cet accompagnement a connu une évolution en prenant différentes formes : passant d'un accompagnement généralisé à l'ensemble des départements ministériels, à un accompagnement ponctuel soit à la demande desdits départements, soit lors des révisions des stratégies sectorielles.
- La production de référentiels réglementaires et législatifs qui a permis d'enrichir le dispositif budgétaire par un ensemble de textes, de guides et de documents élaborés pour accompagner les évolutions dudit dispositif et répondre aux besoins exprimés par les départements ministériels en termes d'enrichissement du cadre conceptuel.
- Le renforcement des capacités qui s'est matérialisé par l'élaboration et la mise en œuvre de deux plans de formation triennaux dédiés à la formation dans le domaine de la réforme budgétaire ayant permis de créer un vivier de formateurs et d'atteindre une large cible de bénéficiaires au niveau central et déconcentré.

Grace à ce dispositif de pilotage et à la mobilisation des départements ministériels, la démarche de performance a connu une implémentation graduelle et prometteuse accompagnée de la mise en place d'une nouvelle chaîne de responsabilité, ce qui a permis d'assortir les programmes budgétaires d'un cadre de redevabilité quant à l'atteinte des résultats (Pour l'exercice 2023, les budgets ministériels ont été accompagnés par la fixation de 383 objectifs et 790 indicateurs de mesure des résultats).

Aussi, les efforts fournis par l'ensemble des acteurs ont permis d'améliorer la qualité des indicateurs retenus. C'est ainsi que la part des indicateurs de performance par rapport à ceux renseignant sur l'activité et/ou les moyens a connu une évolution positive atteignant 55% pour l'exercice 2023.

Par ailleurs et vu que la mise en place de la démarche de performance nécessite une forte agilité, des chantiers parallèles ont été ouverts et approfondis. Il s'agit notamment du renforcement des mécanismes de dialogue de gestion à travers principalement l'opérationnalisation d'un dispositif harmonisé de contrôle de gestion au niveau des départements ministériels pour appuyer les gestionnaires dans le pilotage opérationnel et leur permettre d'assurer un suivi infra-annuel des résultats passibles d'apporter les mesures correctives nécessaires en temps opportun.

Par ailleurs, et en vue de consolider la démarche de budgétisation axée sur les résultats, et garantir la fiabilité des données, la Direction du Budget a initié un chantier structurel pour le développement d'un applicatif informatique, dédié à la saisie à la source, à la collecte, et à la consolidation des données servant au calcul des indicateurs. Cet applicatif est testé au niveau de trois départements pilotes en vue de sa généralisation à l'ensemble des départements.



Réformes des finances publiques en Afrique francophone

La Direction du Budget a appuyé également les départements ministériels dans l'adoption d'un cadre d'échange et de dialogue le long du processus budgétaire à travers l'élaboration de modèles de chartes de gestion et la clarification des rôles et responsabilités des acteurs de la nouvelle chaîne budgétaire notamment les responsables de programmes en vue de leur conférer la légitimité nécessaire à l'exercice de leurs fonctions managériales.

III- Défis et difficultés rencontrés :

Malgré l'adoption et le déploiement d'un dispositif de pilotage dédié à la mise en place de la performance, la forte mobilisation des acteurs et le soutien des partenaires techniques et financiers, l'ancrage de la démarche de performance demeure disparate au niveau des départements ministériels. Cela s'explique par deux facteurs, à savoir : le niveau d'implication du top management et le degré d'appétence des gestionnaires à la culture de résultats.

En conséquence, il est constaté une simple transposition de l'architecture administrative aux programmes budgétaires au niveau de certains ministères, la centralisation du dispositif de performance et sa perception comme un exercice technique en déconnexion avec la gestion budgétaire voire avec le dialogue de gestion.

Une disparité est également constatée au niveau des départements ministériels en matière de qualité du dispositif de performance, d'analyse stratégique, d'identification des leviers d'action et d'analyse des résultats.

De ce fait, le dispositif de performance national repose encore sur un volume important d'objectifs et d'indicateurs couplé à une certaine instabilité. En effet, on recense 783 objectifs mesurés par 790 indicateurs pour 120 programmes pour l'exercice 2023 et un taux de stabilité des indicateurs 2023/2022 avoisinant les 87%.

Aussi, certains indicateurs d'activité, de moyens ou de conformité persistent, et le niveau moyen d'atteinte des cibles annuelles ne dépasse pas les 50%.



IV- Enseignements tirés et perspectives :

Les enseignements tirés de mise en œuvre de la démarche de performance montrent qu'il est important de pérenniser les avancées enregistrées tout en œuvrant à consacrer une culture managériale basée sur des pratiques innovantes de la gestion de publique au-delà de la technicité des outils et ce à travers :

La mise en réseau des différents acteurs impliqués dans le processus budgétaire en renforçant l'adhésion du top management

L'amélioration de l'organisation du dialogue de gestion interministériel et intra ministériel

L'amélioration de la qualité et la pertinence du dispositif de performance

La mise en place d'une démarche de conduite de changement et le renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs.

Par ailleurs, et comme l'a souligné le rapport général sur le Nouveau Modèle de Développement du Maroc (Avril 2021), il est important « d'exploiter pleinement le potentiel de la loi organique relative à la loi de finances (LOF) pour instaurer une gestion axée sur les résultats, notamment en préparant le budget selon une logique de performance et non plus selon une logique de moyens ».

Ce plein exploit de la LOF passe par l'intégration de certains amendements en vue notamment d'élargir son périmètre d'application aux établissements publics non marchands qui mettent en œuvre un segment de la politique publique portée par les départements ministériels, de renforcer certaines règles budgétaires et de consolider davantage le rôle du parlement dans le contrôle des finances publiques et la préservation des équilibres.