

ROYAUME DU MAROC



Avantages et opportunités de l'utilisation de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR)

Mohammed HADDAD

Chef de la Division de la Réforme Budgétaire , du Suivi de l'Exécution du Budget et de la Loi de Règlement

Mardi 25 janvier 2011

PLAN DE LA PRESENTATION

I

LA GESTION BUDGETAIRE CLASSIQUE ET SES LIMITES

II

LA NOUVELLE APPROCHE DE GESTION AXEE SUR LES RESULTATS (GAR)

III

L'EXPERIENCE MAROCAINE EN MATIERE DE GAR

IV

LES AVANTAGES ET OPPORTUNITES DE L'UTILISATION DE L'APPROCHE DE LA GAR

V

LES DEFIS A RELEVER

I. LA GESTION BUDGETAIRE CLASSIQUE ET SES LIMITES

- Traditionnellement, les lois de finances présentent le budget par nature économique ou administrative de dépenses.
- Cela ne permet pas de répondre aux questions suivantes:
 - ☑ Pourquoi les dépenses sont-elles engagées?
 - ☑ Quels résultats les dépenses permettront-elles d'atteindre?
 - ☑ Est-ce que les résultats sont atteints au meilleur coût?
- Avec un budget de moyens, on s'intéresse au:

Taux d'engagement des crédits

Taux d'émission des dépenses engagées

Le budget de moyens ne fait pas ressortir les domaines d'intervention stratégiques d'un ministère donné ni **les programmes** d'action qui traduisent la politique publique dont il a la charge.

I. LA GESTION BUDGETAIRE CLASSIQUE ET SES LIMITES

- ☑ **Absence de stratégie publique;**
- ☑ **Absence de la notion de programmes d'action;**
- ☑ **Absence d'objectifs généraux et d'objectifs spécifiques;**
- ☑ **Absence de visibilité de l'action publique;**
- ☑ **Absence d'indicateurs de mesure de la performance;**
- ☑ **Absence de transparence;**
- ☑ **Absence de l'efficacité dans la dépense publique;**
- ☑ **Absence de la culture de reddition des comptes;**
- ☑ **Absence de définition des responsabilités.**

II. LA NOUVELLE APPROCHE DE GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

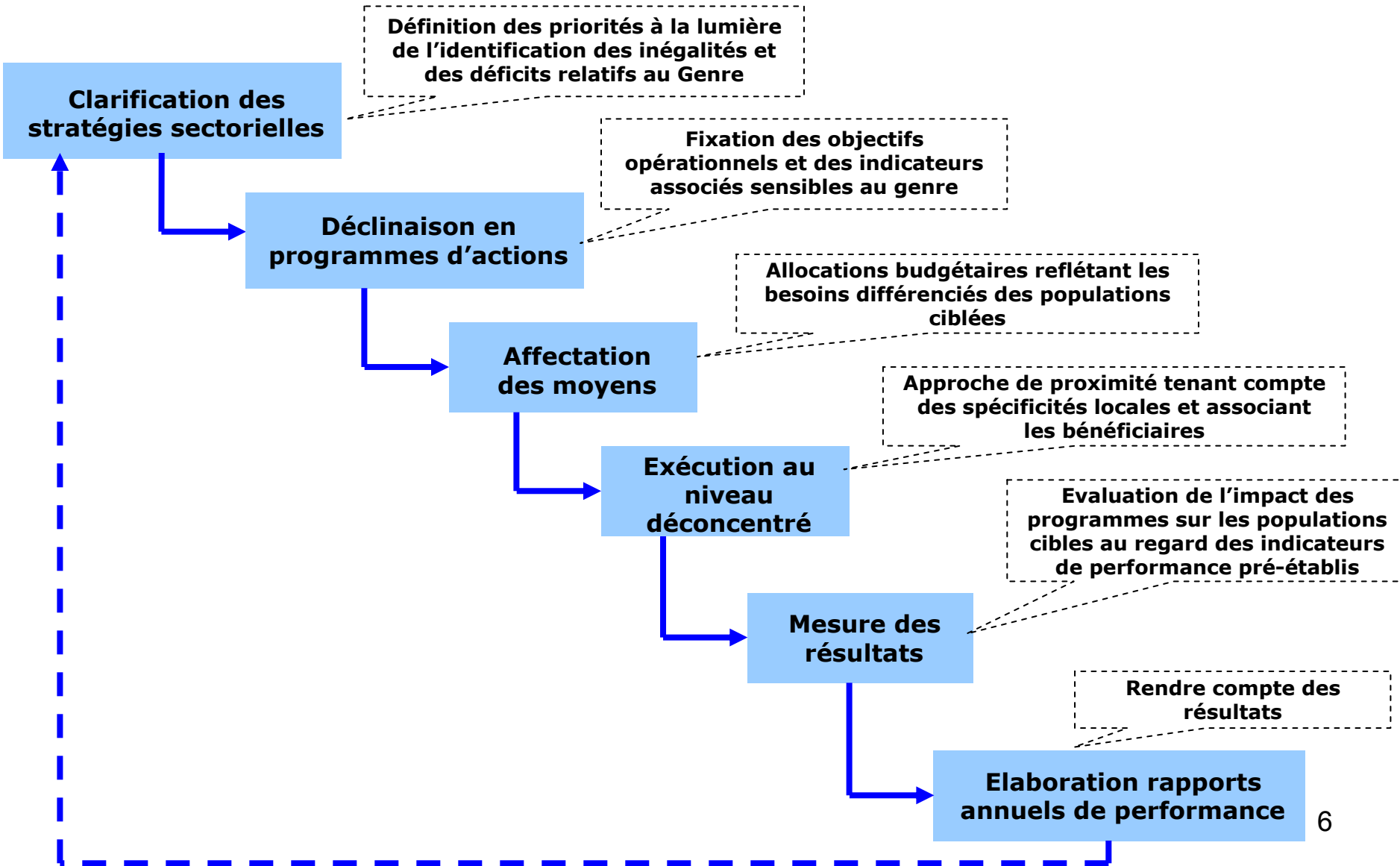
Les gestionnaires ont compris qu'il faut migrer d'une gestion des moyens vers une gestion des résultats

Objectifs

- ▶ Renforcer l'efficacité de la dépense publique: accroître la performance en orientant le budget vers **les résultats**;
- ▶ Octroyer plus de **liberté** et de **responsabilité** aux gestionnaires budgétaires (services centraux et services déconcentrés);
- ▶ **Alléger** et **simplifier** les procédures de la dépense publique;
- ▶ Donner plus de clarté aux choix stratégiques en renforçant la **programmation budgétaire pluriannuelle**;
- ▶ Renforcer la **déconcentration** budgétaire pour favoriser une gestion de proximité répondant aux attentes **des citoyens**;
- ▶ Approfondissement des réformes structurelles autour d'objectifs stratégiques datés chiffrés;
- ▶ Maintien de la stabilité macro-économique;
- ▶ Libéralisation de l'économie et ouverture du secteur public.

II. LA NOUVELLE APPROCHE DE GESTION AXEE SUR LES RESULTATS

Démarche de la performance intégrant la dimension genre



II. LA NOUVELLE APPROCHE DE GESTION AXEE SUR LES RESULTATS

Le passage du budget de moyens au budget-programme

- La réalisation d'un budget programme implique:
 - ☑ Etablir les objectifs des interventions publiques;
 - ☑ A partir de ces objectifs, dériver une structure de programmes (domaine, programme, sous-programme);
 - ☑ Lier les objectifs à des indicateurs de performance;
 - ☑ Réaliser la planification du budget pour atteindre les objectifs fixés;
 - ☑ Ajuster les objectifs et indicateurs selon les contraintes financières;
 - ☑ Suivre et mesurer la performance.

II. LA NOUVELLE APPROCHE DE GESTION AXEE SUR LES RESULTATS

La Budgétisation à Base d'Activité (BBA) permet de :

- Décliner les activités des ministères sous forme de structure d'activité;
- Décliner les coûts des différents éléments de la structure d'activité;
- Encadrer les gestionnaires responsables dans leur exercice de planification budgétaire annuelle.

La budgétisation à base d'activité permet de préciser l'objet de la dépense.

La Budgétisation à Base de Performance (BBP) est une approche de gestion qui permet :

- D'accroître l'imputabilité des administrations publiques et des gestionnaires en établissant des objectifs et des indicateurs de performance;
- De mesurer les résultats;
- D'assurer une gestion optimale des ressources financières et humaines.

La budgétisation à base de performance permet d'évaluer l'efficacité de la dépense.

II. LA NOUVELLE APPROCHE DE GESTION AXÉE SUR LES RESULTATS

Passage du budget de moyens au budget-programme

Système budgétaire classique	Budget-programme
Perspective annuelle	Perspective pluriannuelle
Demande mécanique de crédits sans référence au cadre macroéconomique	Prévisions de ressources basées sur le cadrage macroéconomique et les prévisions de recettes
Budget de moyens	Budget par programme
Budgets de fonctionnement et d'investissement séparés	Unification du processus de formulation budgétaire
Peu de marges de manœuvres dans l'allocation des ressources	Flexibilité dans l'allocation des ressources à moyen terme
Gestion axée sur les moyens	Gestion axée sur les résultats
Bilan de l'action publique après la dépense (ex-post)	Existence d'indicateurs de performance définis avant l'intervention publique (ex-ante)
Faible lien entre la stratégie du gouvernement et les allocations budgétaires	Existence d'un lien entre les priorités nationales et les objectifs sectoriels⁹

III. L'EXPERIENCE MAROCAINE EN MATIERE DE GAR

CONTEXTE

Rareté des ressources

- ▶ Démantèlement tarifaire ;
- ▶ Baisse des recettes de privatisation;
- ▶ Réforme fiscale: réduction des taux d'imposition

Accroissement des besoins

Stratégie de développement économique et social volontariste:

- ▶ Lutte contre la pauvreté à travers l'Initiative Nationale du Développement Humain;
- ▶ Couverture médicale;
- ▶ Généralisation de la scolarisation;
- ▶ Résorption de bidonvilles;
- ▶ Généralisation de l'accès du monde rural aux équipements de base (Eau potable, électrification rurale, routes rurales);
- ▶ Accompagnement des réformes sectorielles: Énergie, Eau, Agriculture, Justice, Tourisme, Artisanat, Administration....



Nécessité d'une meilleure allocation des ressources pour atteindre les objectifs de développement économique et social

III. L'EXPERIENCE MAROCAINE EN MATIERE DE GAR

METHODOLOGIE ADOPTEE

- **Expérience mise en œuvre à législation constante: la loi organique relative à la loi de finances de 1998 n'a pas été réformée: toutes les mesures adoptées se basent sur des textes réglementaires: décrets, arrêtés, circulaires.**

Article 17 bis du décret relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances (décembre 2001)

Le ministre chargé des finances **peut**, par arrêté pris sur proposition des ordonnateurs intéressés, autoriser ces derniers et **leurs sous-ordonnateurs**, à modifier, par décision, les dotations des lignes d'un même paragraphe.....

Cette autorisation est **subordonnée** à la présentation ...d'indicateurs chiffrés correspondant à l'objet de chacun des paragraphes dotés du budget considéré et établissant un lien entre les crédits alloués et les résultats attendus de l'utilisation de ces crédits.

L'ordonnateur concerné est tenu de procéder annuellement à l'évaluation de la réalisation des indicateurs sus-indiqués par rapport aux dépenses réalisées et d'en informer le ministère chargé des finances.

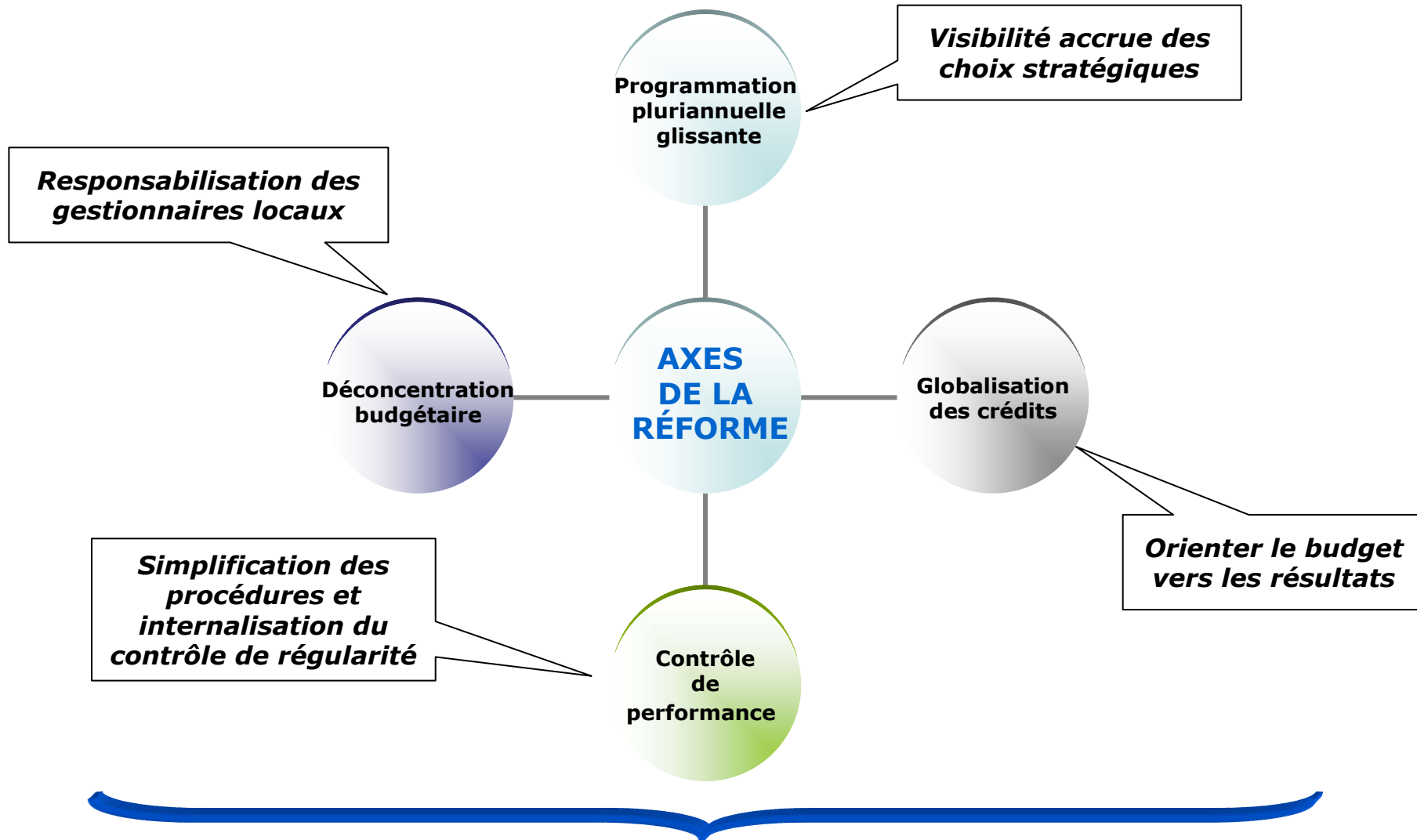
III. L'EXPERIENCE MAROCAINE EN MATIERE DE GAR

METHODOLOGIE ADOPTEE

Une approche globale et intégrée a été déployée à l'ensemble du processus budgétaire. Son atout réside en sa capacité à capitaliser sur les expériences réussies lors du développement des premières mesures auprès de départements ministériels pilotes pour ensuite bénéficier à l'ensemble de l'administration. Sa mise en œuvre s'est déroulée selon une logique en « 3 P » : Progressive, Participative et Pragmatique.

- **Démarche Progressive** et volontaire tenant compte des capacités des départements;
- **Démarche Participative**: implication des départements dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs de la réforme, mise en œuvre graduelle facilitant l'appropriation;
- **Démarche Pragmatique**: expérimentation au niveau de départements pilotes, apprentissage et généralisation aux autres départements, chaque disposition a fait l'objet de réajustement tout au long de la démarche expérimentale par les départements pilotes .

III. L'EXPERIENCE MAROCAINE EN MATIERE DE GAR



Système d'information: mise en réseau et dématérialisation de l'information budgétaire

III. L'EXPERIENCE MAROCAINE EN MATIERE DE GAR

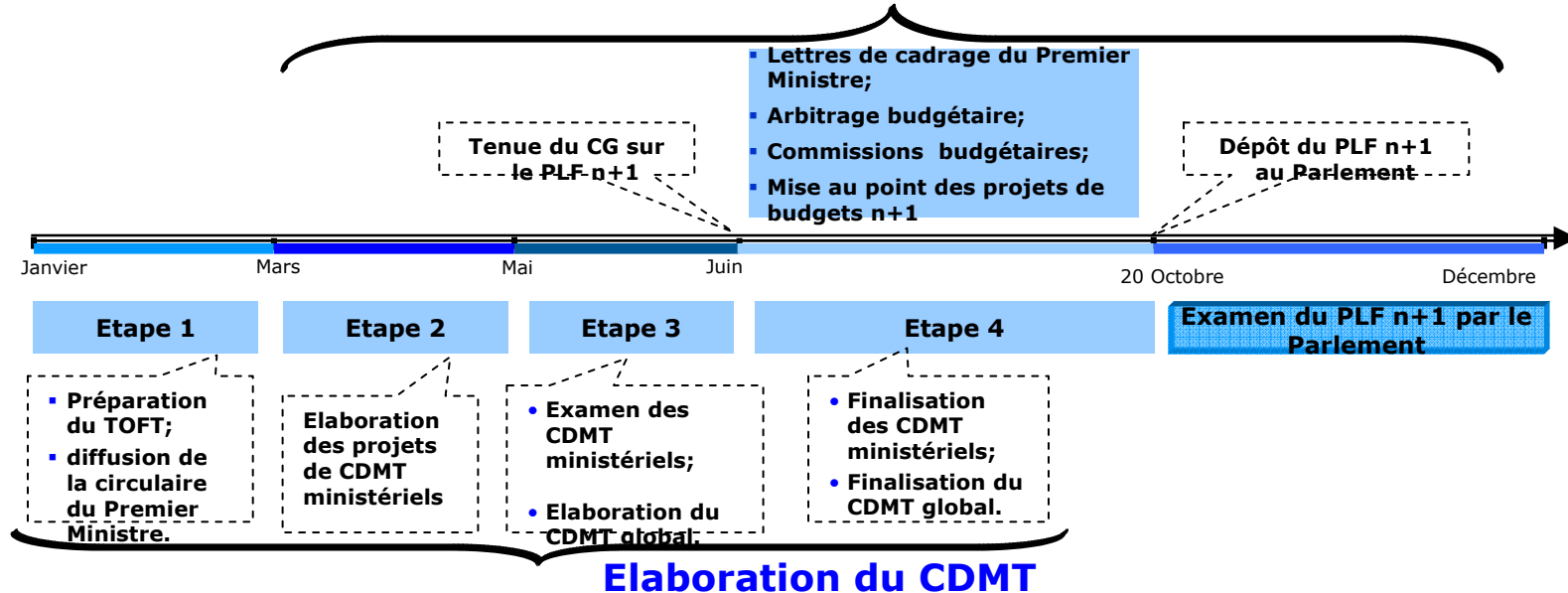
1

Institution de la programmation budgétaire tri-annuelle glissante: CDMT

Objectifs

- ◆ Renforcer la pérennité des politiques publiques;
- ◆ Donner une meilleure visibilité aux gestionnaires;
- ◆ Améliorer les conditions de préparation de la loi de finances;
- ◆ Assurer la convergence des politiques publiques et leur intégration.

Elaboration du PLF de l'année



Calendrier

Mise en oeuvre

- ◆ Constitution d'une commission interministérielle pour l'élaboration d'un guide méthodologique de préparation du CDMT tenant compte des spécificités marocaines;
- ◆ Diffusion, en date du 8 février 2007, de la circulaire du PM accompagnée d'un guide méthodologique de préparation du CDMT;
- ◆ Organisation de séminaires et d'ateliers sur l'élaboration du CDMT;
- ◆ Démarche progressive pour l'appropriation du CDMT: élaboration par 14 départements pilotes de leurs CDMT.

III. L'EXPERIENCE MAROCAINE EN MATIERE DE GAR

1

Institution de la programmation budgétaire tri-annuelle glissante: CDMT

Certains départements ministériels, parmi ceux qui ont adhéré au dispositif de globalisation, ont préparé leur Cadre de Dépenses à Moyen Terme soit:

- ☑ En s'appuyant sur leur propre capacité de gestion;
- ☑ En s'appuyant sur l'assistance technique de bureaux d'études spécialisés;
- ☑ Pour satisfaire les déclencheurs des bailleurs de fonds qui ont prévu parmi leurs conditionnalités, la préparation d'un CDMT.



Nombre de départements ayant préparé un CDMT: 14

Don de la Banque Mondiale pour assister 5 départements pilotes à préparer leur CDMT: Justice, Jeunesse et Sports, Agriculture, Modernisation des Secteurs Publics et Nouvelles Technologies.

Assistance technique pour préparer les CDMT 2010-2012 des 5 départements pilotes achevée fin octobre 2010.

III. L'EXPERIENCE MAROCAINE EN MATIERE DE GAR

2

Globalisation des crédits

Objectifs

- ▶ Augmentation de la **marge de manœuvre** des gestionnaires;
- ▶ **Responsabilisation** des gestionnaires autour d'objectifs prédéfinis mesurés par des **indicateurs de performance**;

Contenu

- ▶ Clarification des **stratégies sectorielles** et leur déclinaison en objectifs et programmes;
- ▶ Réaménagement des documents budgétaires autour de **programmes cohérents** ;
- ▶ Elaboration d'indicateurs chiffrés: **lien logique** entre **objectifs, crédits alloués** et **résultats attendus**;
- ▶ **Fongibilité des crédits** à l'intérieur des paragraphes: **possibilité offerte aux ordonnateurs mais aussi aux sous ordonnateurs d'effectuer des virements de crédits entre lignes d'un même paragraphe dont ils assurent la gestion sans l'autorisation préalable du ministère des finances**;
- ▶ Reddition des comptes à travers l'élaboration par les ministères de situations de synthèse semestrielles des virements de crédits effectués par eux et par les sous ordonnateurs et de **rapports d'évaluation** annuels: mesure de la performance.

III. L'EXPERIENCE MAROCAINE EN MATIERE DE GAR

3

Renforcement de la déconcentration budgétaire

Objectifs

- ▶ Responsabilisation des gestionnaires déconcentrés dans la réalisation des objectifs/résultats:
 - Plus grande autonomie des gestionnaires;
 - Gestion de proximité;
 - Délégation des moyens;
 - Evaluation des résultats.

Instruments

- ▶ Introduction de la dimension régionale dans la présentation du budget à partir de 2006: élargissement du code de l'article de 2 à 4 positions pour tenir compte des 16 régions du Royaume codifiées 01 à 16;
- ▶ Cette codification a rendu l'information disponible sur la ventilation des crédits du Budget Général par régions ;
- ▶ Assouplissement de la procédure de délégation de crédits: dématérialisation depuis le déploiement du Système de Gestion Intégrée de la Dépenses (GID);
- ▶ Schémas directeurs de déconcentration: fixation des attributions des directions centrales et de celles des services déconcentrés (décret de 2005);
- ▶ Contractualisation des relations entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés se basant sur la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens.

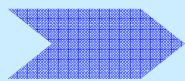
**Institution d'une commission Royale consultative
sur la régionalisation avancée.**

III. L'EXPERIENCE MAROCAINE EN MATIERE DE GAR

4 Contrôle de performance

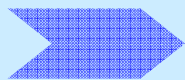
La réforme du contrôle de la dépense publique vise à remplacer progressivement le contrôle a priori en vigueur par un contrôle d'accompagnement et a posteriori basé sur l'appréciation des performances. Cela concourt aussi à assurer une meilleure transparence des comptes publics et également à flexibiliser et simplifier les procédures de contrôle.

Création d'un seul pôle de contrôle a priori



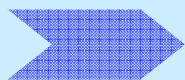
- Rapprochement fonctionnel en 2006 du CGED et de la TGR: Organisation, RH, SI et manuels des procédures

Evolution des fonctions du contrôle



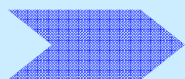
- Nouveau décret relatif au contrôle des dépenses de l'Etat du 04/11/2008 publié au Bulletin Officiel n° 5684 du 20/11/2008
- Institution d'un contrôle modulé des dépenses (CMD) et sa généralisation à partir de 2012

Internalisation du contrôle a priori de régularité



- Renforcement des capacités des gestionnaires budgétaires

Développement de l'audit de performance



- Renforcement du rôle des Inspections Générales des Ministères (IGM) assistées par l'Inspection Générale des Finances (IGF): Contrôle interne, mesures des performances et évaluation des risques

Institutionnalisation de la Trésorerie Ministérielle: interlocuteur unique de l'ordonnateur.

III. L'EXPERIENCE MAROCAINE EN MATIERE DE GAR

5

Introduction de l'audit de performance

Evaluation indépendante et objective des services de l'administration, en dehors de toute appréciation sur l'opportunité des choix politiques opérés:

✓ **de la pertinence des objectifs;**

✓ **de la fiabilité du système de mesure à travers notamment :**

des indicateurs de performance qui établissent un lien entre les programmes d'action et les moyens budgétaires utilisés pour leur réalisation;

l'analyse des résultats en termes d'efficacité et d'efficience;

l'appréciation de la gestion des ressources financières et humaines.

Cet audit réalisé conjointement par l'Inspection Générale des Finances (IGF) et les Inspections Générales des Ministères (IGM) se traduit par des recommandations visant l'amélioration du processus de la gestion axée sur les résultats. Vingt deux départements ont fait l'objet d'un audit de performance au titre des exercices 2007 et 2008.

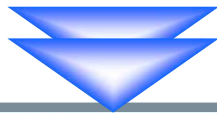
La version finale du rapport de synthèse sur l'audit de performance des exercices 2007 et 2008 publié au site web du ministère de l'Economie et des Finances en janvier 2010 est accessible sur le lien suivant :

http://www.finances.gov.ma/esp_doc/util/file.jsp?iddoc=3813

III. L'EXPERIENCE MAROCAINE EN MATIERE DE GAR

6 Systèmes d'information intégrés

Système « eBudget »



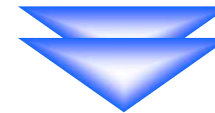
▪ VOLET PRGRAMMATION:

Mise en ligne des prestations de la Direction du Budget au profit des ministères: élaboration à distance des documents budgétaires et exploitation commune des bases de données disponibles.

Opérationnel depuis 2006

Système

Gestion Intégrée de la Dépense (GID)



▪ VOLET EXECUTION:

- ✓ Mettre l'ordonnateur au centre de la dépense publique et dématérialiser les échanges d'information;
- ✓ Favoriser la déconcentration et la simplification des procédures;
- ✓ Renforcer les capacités de contrôle interne de régularité;
- ✓ Mutualiser l'information budgétaire permettant d'accroître les capacités d'évaluation.

Généralisation à partir de 2010

Réflexion en cours pour intégrer les deux systèmes

III. L'EXPERIENCE MAROCAINE EN MATIERE DE GAR

VERS LA GENERALISATION

Les huit années d'expérimentations à petite échelle ont finalement permis de gagner du temps, de sélectionner la stratégie la plus efficace et de rationaliser les dépenses en généralisant une réforme qui aura bénéficié des leçons apprises dans chaque département pilote.

Cette conduite de la réforme par petits pas a permis l'appropriation de ses finalités et objectifs par l'ensemble des gestionnaires publics, la conception en commun de ses dispositifs en tenant compte des spécificités du système budgétaire marocain, des réalités du terrain et des pratiques internationales.

La réforme budgétaire au Maroc a atteint un tel stade de maturité qu'il devient essentiel de la consacrer dans la loi organique relative à la loi de finances de manière à clarifier les contours juridiques des différentes nouveautés introduites progressivement et de leur attribuer une force légale à même d'assurer l'irréversibilité de son processus. L'expérience marocaine aura ainsi privilégié une démarche pragmatique, progressive et participative permettant de capitaliser des acquis avant de modifier les textes fondamentaux des finances publiques.

Nécessité de faire un saut qualitatif pour **faire porter la réforme par le politique** et développer la convergence, l'intégration et la cohésion des politiques publiques.

III. L'EXPERIENCE MAROCAINE EN MATIERE DE GAR

REFORME DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE A LA LOI DE FINANCES

Les travaux de réforme de la Loi Organique relative à la loi de finances ont démarré au sein du ministère de l'Economie et des Finances depuis 2008 avec l'assistance technique d'experts de l'Union Européenne et ce, dans le cadre du Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration (PARAP).

Les travaux sont bien avancés et les concertations ont démarré avec les directions au sein du ministère de l'Economie et des Finances pour finaliser un projet consensuel avant de s'ouvrir sur les autres partenaires et remettre le projet dans le circuit de validation et d'approbation.

La finalisation de la réforme reste tributaire du modèle de régionalisation qui sera adoptée après les recommandations de la commission Royale consultative sur la régionalisation attendues début 2011.

L'année 2011 sera l'année de la nouvelle loi organique relative à la loi de finances.

IV. LES AVANTAGES ET OPPORTUNITES DE L'UTILISATION DE L'APPROCHE DE LA GAR

POUR LE TRAVAIL DU GOUVERNEMENT

Adaptation de l'administration publique aux nouvelles exigences de la bonne gouvernance:

- ✓ **Programmation pluriannuelle : le CDMT global permet une meilleure allocation des ressources en fonction des priorités du gouvernement et en tenant compte des contraintes du cadre macro-économique;**
- ✓ **Déconcentration budgétaire : développement de la Contractualisation entre les services centraux et les services déconcentrés. Dans certains cas en faisant intervenir le ministère de l'Economie et des Finances: cas des contrats passés avec les Universités en 2010;**
- ✓ **Assouplissement des procédures: cas de la délégation des crédits dématérialisée;**
- ✓ **Evaluation des politiques publiques: Audits de performance;**
- ✓ **Responsabilisation et autonomie des gestionnaires;**
- ✓ **Systemes d'informations: Gestion Intégrée de la Dépense, eBudget, a@ujour.....**

IV. LES AVANTAGES ET OPPORTUNITES DE L'UTILISATION DE L'APPROCHE DE LA GAR

POUR LES FONCTIONNAIRES

- ✓ **Mobilisation des fonctionnaires autour des objectifs de performance;**
- ✓ **Amélioration des outils de prévision des Ressources Humaines: Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences (GPEEC), Référentiels des Emplois et des Compétences (REC);**
- ✓ **Renforcement de la mobilité et de la formation continue;**
- ✓ **Développement de la culture de reddition des comptes;**
- ✓ **Meilleure circulation de l'information facilitée par les nouvelles technologies de l'information et de la communication: messagerie électronique professionnelle, sites intranet et internet;**
- ✓ **Meilleure appropriation des outils de la Gestion Axée sur les Résultats et de ses impacts qui ne sont pas toujours financiers mais peuvent être qualitatifs.**

IV. LES AVANTAGES ET OPPORTUNITES DE L'UTILISATION DE L'APPROCHE DE LA GAR

POUR LA POPULATION

- ❑ **Bénéficiaire des services de qualité:** Logement social, Assurance Maladie Obligatoire, administration électronique (carte d'identité nationale électronique, passeport biométrique, permis et carte grise électroniques);
- ❑ **Plus de transparence:** la Gestion Axée sur les Résultats a permis la lisibilité et la compréhension des documents budgétaires qui font ressortir les programmes d'action du gouvernement en favorisant une meilleure formulation des politiques publiques. Ces programmes sont mesurés par des indicateurs de performance fiables et pertinents ;
- ❑ La presse et les médias expliquent à l'opinion publique les résultats atteints grâce à l'adoption d'une approche de Gestion Axée sur les Résultats permettant de mettre en relief les écarts entre prévisions et réalisations;
- ❑ La Gestion Axée sur les Résultats permet un ciblage précis de la population en fonction des intérêts différenciés des hommes, des femmes, des enfants, des vieillards...

IV. LES AVANTAGES ET OPPORTUNITES DE L'UTILISATION DE L'APPROCHE DE LA GAR

POUR LES SERVICES, LES INSTITUTIONS, LE PAYS

- ❑ Le programme d'action du Gouvernement présenté devant le Parlement au début de son mandat est construit autour d'instruments tirés de la Gestion Axée sur les Résultats;
- ❑ Le bilan du gouvernement devant le Parlement à mi-parcours utilise également les mêmes instruments de la GAR;
- ❑ Enrichissement ***du débat parlementaire*** en favorisant la déclinaison et le suivi des priorités gouvernementales dans le budget à l'occasion de la discussion et du vote du projet de loi de finances et en concentrant le débat sur l'efficacité de la dépense publique;
- ❑ **Renforcement du rôle de la Cour des Comptes** en matière de contrôle de la performance à l'occasion de son contrôle de la gestion des ordonnateurs et du rapport qu'elle établit à l'intention des parlements à l'occasion de chaque loi de règlement;
- ❑ **Renforcement la transparence des finances publiques** vis-à-vis des institutions internationales (RONC, CFAA, PEFA).

V. LES ES DEFIS A RELEVER

LA REFORME AU MAROC EST DEVENUE IRREVERSIBLE

Toutefois des défis restent à relever:

- Faire porter la réforme par le politique;
- Prendre les mesures d'accompagnement qui s'imposent pour la mise en œuvre du nouveau texte de loi organique des finances;
- Fixer des délais raisonnables pour la mise en œuvre des différents axes de la réforme;
- Développer des stratégies de communication et de formation touchant les budgétaires mais aussi les opérationnels au niveau central et déconcentré;
- Continuer à inscrire la réforme budgétaire au centre de la modernisation de l'Etat: transparence, renforcement du rôle de contrôle du parlement, performance de l'action publique;
- Mettre le citoyen au centre des intérêts de l'action publique;
- Développer la culture de reddition des comptes à tous les niveaux et à tous les échelons.

V. LES DEFIS A RELEVER

LA REFORME AU MAROC EST DEVENUE IRREVERSIBLE

Toutefois des défis restent à relever:

UN GRAND DEFI A RELEVER

□ La Gestion Axée sur les Résultats n'est pas une réforme purement technique du ministère de l'Economie et des Finances mais c'est une réforme en profondeur pour tout le pays. Elle doit donc être portée par le politique et comprise par les citoyens et l'opinion publique qui doivent profiter de ses avantages et de ses opportunités à tous les niveaux.

Merci pour votre attention

E-mail: haddad@db.finances.gov.ma

<http://www.finances.gov.ma>