

L'IMPLEMENTATION DE LA BUDGETISATION AXÉE SUR LES RÉSULTATS AU MAROC

IMPLEMENTATION OF BUDGETING BASED ON RESULTS IN MOROCCO

FADIL ZOUHAIR

Faculté des sciences juridiques économiques et sociales Settat

Université Hassan 1^{er} Settat

Laboratoire de recherche en économie et action publique

fadiil_zh@live.fr

Abderrahim AMEDJAR

Professeur Habilité Ecole Supérieure de Technologie Berrechid

Université Hassan I SETTAT

Laboratoire de recherche en économie et action publique

amedjara@yahoo.fr

Date de soumission : 15/07/2019

Date d'acceptation : 23/09/2019

ZOUHAIR F. & AMEDJAR A. (2019) « L'IMPLEMENTATION DE LA BUDGETISATION AXÉE SUR LES RÉSULTATS AU MAROC », Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit « Numéro 10 : septembre 2019 / Volume 4 : numéro 1 » p : 348 -359

Résumé :

À partir des années 2000 le Maroc s'est engagé dans une réforme budgétaire participative et progressive qui s'inscrit au cœur d'un vaste programme de modernisation de l'administration publique, et la mise en place d'un système de contrôle de la dépense publique qui répond aux exigences de la bonne gouvernance.

On propose dans ce travail d'étudier le processus budgétaire marocain avant et après l'implantation de cette nouvelle approche, faire une comparaison entre le passé, le présent et les perspectives du futur, chercher si il y a un changement ou pas dans la performance des administrations publiques a travers deux éléments essentiels : en premier lieu l'efficacité qui se traduit par le rapport entre l'objectif annoncé et le résultat obtenu et en second lieu l'efficience qui représente le rapport entre les ressources utilisées et les résultats obtenus .

Mots clés : réforme budgétaire, la budgétisation axée sur les résultats, performance.

Abstract

Since the 2000s Morocco has embarked on a participatory and progressive fiscal reform that is at the heart of a vast modernization program of the public administration, and the establishment of a controlling system of public expenditure that meets the requirements of good governance.

We propose, in this work, to study the Moroccan budget process before and after the implementation of this new approach, make a comparison between the past, present and perspective of the future, see if there is a change or not in public administration performance through two essential elements: firstly, the efficacy that is reflected in the rapport between the stated objective and the achieved result and secondly, the efficiency which represents the ratio between the used resources and obtained results .

Keywords : budget reform, result-based budgeting, performance.

Introduction

La performance des services publics constitue une préoccupation politique et administrative depuis plus d'un siècle, ainsi les mutations du contexte économique, technologique et social ont poussé le Maroc à s'engager dans une réforme budgétaire participative et progressive, à travers l'implantation d'un nouveau mode de gestion « **la budgétisation axée sur la performance** » qui vise à adapter voire changer les pratiques managériales des établissements publics, vers l'intégration d'une logique de résultats et de performance.

La mise en œuvre de l'approche budgétaire basée sur la performance et les résultats a pour ambition de veiller à l'efficacité et la transparence de la dépense publique, et constitue un choix politique fondamental qui inscrit le Maroc dans le vaste mouvement international de modernisation des finances publiques et traduit la ferme volonté du Maroc de réussir sa transition démocratique et économique et de garantir les conditions d'un développement durable en phase avec les mutations de l'environnement international et les exigences de bonne gouvernance qu'elles interpellent.

Dans le présent article on propose d'étudier les étapes d'instauration de cette nouvelle approche à travers un bilan qui décrit les différentes étapes réalisées à partir de 2001 (globalisation des crédits corollaire à la responsabilisation des gestionnaires sur les résultats, programmation pluriannuelle, contrôle modulé de la dépense, réforme de la LOF ...), cherché s'il y a un changement ou pas dans la performance des administrations publiques à travers deux éléments essentiels : en premier lieu l'efficacité qui se traduit par le rapport entre l'objectif annoncé et le résultat obtenu, et en second lieu l'efficience qui représente le rapport entre les ressources utilisées et les résultats obtenus.

C'est dans cette perspective que se situe notre **problématique**, qui se formule comme suit :
Quel est l'apport de la mise en œuvre de cette nouvelle approche budgétaire dans l'amélioration de la performance des administrations publiques marocaines ?

Pour répondre à notre problématique, nous présentons dans un premier lieu Préalables nécessaires à la conduite d'une Gestion Axée sur les Résultats, ensuite nous essayons d'expliquer les étapes Mise en œuvre de cette approche budgétaire au Maroc .

1- Préalables nécessaires à la conduite d'une Gestion Axée sur les Résultats

Le Maroc a s'engagé depuis 2001 dans une réforme budgétaire participative et progressive, à travers l'adoption d'un certain nombre de mesures dont notamment :

1-1 Globalisation des crédits :

L'approche de la globalisation des crédits, relevant, consiste à conférer aux ordonnateurs une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des crédits mis à leur disposition, tout en les responsabilisant en matière de réalisation d'objectifs prédéfinis mesurés par des indicateurs chiffrés.

Pour cela, les ordonnateurs et leurs sous-ordonnateurs peuvent procéder à des virements entre lignes d'un même paragraphe à l'intérieur des chapitres du budget général, des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome relatifs aux dépenses de matériel et dépenses diverses et aux dépenses d'investissement, et des comptes spéciaux du Trésor et ce, sans l'intervention préalable du Ministère chargé des Finances, en contrepartie de leur responsabilisation personnelle quant à la réalisation des objectifs qui leur sont assignés et à l'obligation de rendre compte de ces résultats.

Ainsi comme corollaire indissociable de la globalisation des crédits, on a instauré la contractualisation des relations entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés. Cette contractualisation permettra, d'introduire un mode de gestion nouveau entre l'administration centrale et ses services extérieurs basé sur l'amélioration des performances et le renforcement de l'autonomie et de la déconcentration budgétaire.

1-2 Programmation pluriannuelle

En incitant les départements ministériels à adopter des instruments de programmation indicative « cadres de dépenses à moyen terme » (CDMT), qui s'étalent sur trois années et qui sont mise à jour annuellement pour les adapter à l'évolution de la conjoncture.

Ce qui facilite la mise en œuvre des choix budgétaires en fonction des réalisations passées et des possibilités pluriannuelles des finances publiques. Sa mise en place consolide ainsi, soutient-t-on, le rôle de l'État stratège et renforce la performance de l'action publique, tout en sauvegardant la soutenabilité des finances publiques. «Elle permet, en outre, le

développement de l'évaluation des politiques publiques et l'amélioration des conditions de préparation de la loi de finances».

1-3 Renforcement de la déconcentration budgétaire

visé à rapprocher la prise de décision de son point d'application en déléguant les pouvoirs de l'Etat central à ses représentants locaux à travers l'établissement de contrats objectifs/moyens, dans l'objectif de renforcer l'autonomie des gestionnaires locaux, et de les responsabiliser en vue de veiller à la réalisation des objectifs qui leur sont assignés et à la gestion des crédits qui leur sont alloués. D'autre part. Ces contrats fixent les moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs sur la base du Cadre de Dépenses à Moyen Terme et font l'objet de comptes rendus annuels de la performance établis par les services déconcentrés pour rendre compte des performances réalisées.

1-4 L'instauration d'un contrôle modulé à la dépense

Consiste 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 avec une responsabilisation accrue des ordonnateurs à travers la prise en charge progressive de l'exercice du contrôle de régularité par le biais de la mise en place d'organes internes d'inspection, de contrôle et d'audit efficaces.

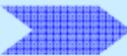
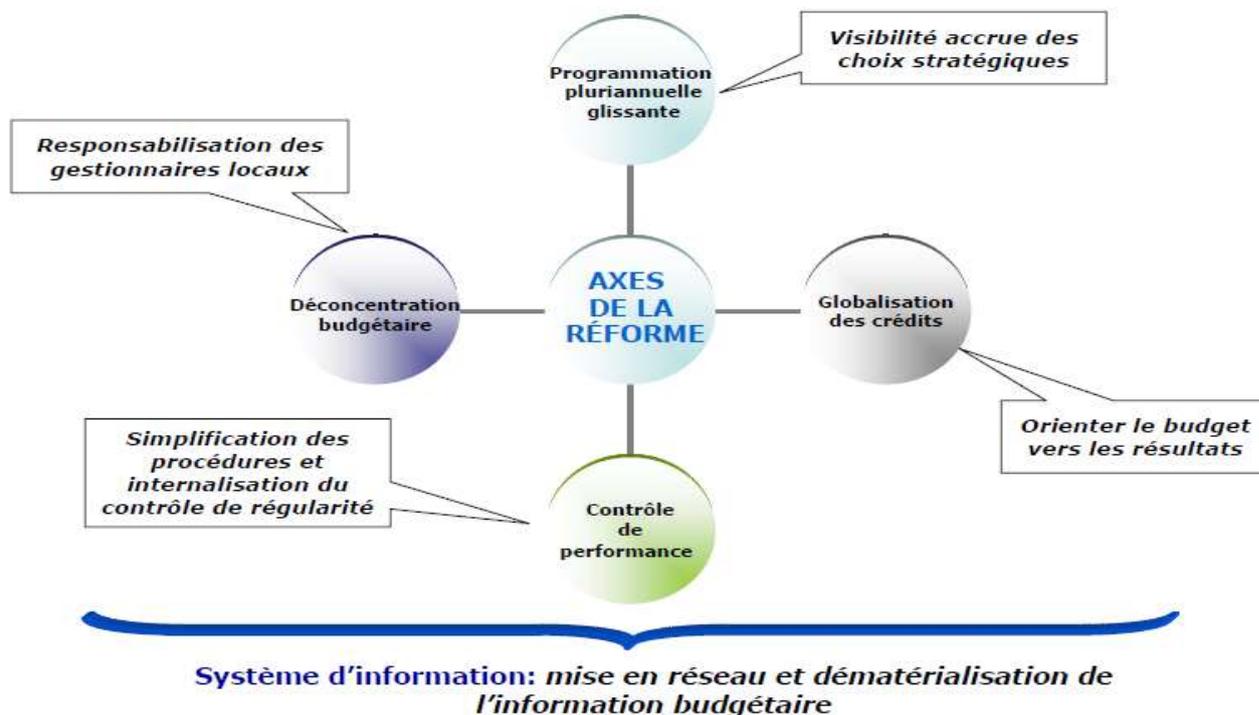
Création d'un seul pôle de contrôle a priori		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rapprochement fonctionnel en 2006 du CGED et de la TGR: Organisation, RH, SI et manuels des procédures
Evolution des fonctions du contrôle		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nouveau décret relatif au contrôle des dépenses 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		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Renforcement des capacités des gestionnaires budgétaires
Développement de l'audit de performance		<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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

Figure 1 : Objectifs et axes de la réforme budgétaire



Source : www.cafrad.org › Rabat25-28_05_09 › La nouvelle approche budgétaire

1-5 Réforme de loi organique relative à la loi de finances (la LOF)

L'adoption de la nouvelle constitution en 2011 qui vise à : L'institution du droit à l'information (article 27), Le principe de l'équilibre des finances de l'Etat (article 77) nécessite « **une réforme au niveau de la loi organique relative à la loi de finances** ».

Cette dernière doit répondre aux attentes des trois composantes principales notamment les élus, les citoyens et les fonctionnaires à travers : L'actualisation du contenu de la LOF afin de permettre son adaptation aux nouvelles dispositions constitutionnelles dans le domaine des finances, Le renforcement de l'efficacité, l'efficience et la cohérence des politiques publiques, l'amélioration de la qualité du service public fourni au citoyen et la maîtrise de la dépense y afférente, ainsi que la responsabilisation des gestionnaires en ce qui concerne la réalisation d'objectifs justifiant les moyens financiers affectés, aussi une Lisibilité budgétaire accrue et transparence dans l'exécution avec un accroissement du rôle du parlement dans le débat budgétaire, dans le contrôle et dans l'évaluation des politiques publiques.

1-5-1 Les principales Axes de la Réforme DE la LOF

Le projet de la loi organique relative à la loi de finances a été élaboré selon une démarche pragmatique qui tient compte des capacités de gestion des administrations et ministères et fait appel aux meilleures pratiques internationales dans le domaine de la modernisation de la gestion publique tout en les adaptant au contexte national sur le plan constitutionnel, institutionnel et administratif.

La Loi Organique des Lois de Finances repose sur trois axes essentiels

Le renforcement de la performance de la gestion publique

Le projet de réforme de la loi organique relative à la loi de finances propose un budget plus lisible et éclairé par la performance en incitant sur :

- ❖ L'amélioration de la lisibilité budgétaire à travers l'institutionnalisation de la programmation pluriannuelle qui couvre trois années, actualisée chaque année et qui prend en considération la préservation de l'équilibre financier de l'Etat qui constitue le Premier levier de consolidation de la transparence budgétaire et permet d'atteindre une meilleure gestion des finances publiques et de renforcer l'harmonie entre les politiques sectorielles pour garantir leur efficacité et l'amélioration de leur rendement.
- ❖ L'amélioration de la lisibilité budgétaire et le renforcement de la transparence à travers la mesure et l'évaluation de la performance par la détermination des responsabilités tout en expliquant les objectifs opérationnels et les résultats attendus des interventions, et d'autre part, l'octroi davantage de souplesse aux gestionnaires en matière de gestion en les responsabilisant quant à l'atteinte des objectifs préalablement définis et la présentation du compte de résultats, ce qui permet un pilotage par les objectifs et les indicateurs de performance.
- ❖ La Consécration des principes de l'évaluation et de la reddition des comptes à travers l'élaboration de chaque département d'un Rapport Ministériel de Performance joint au projet de loi de règlement de l'année considérée, et qui compare pour chaque programme les réalisations avec les prévisions initiales, ce qui rend compte au Parlement et au grand public des progrès réalisés au regard des moyens utilisés ; enrichir l'information mise à la disposition des parlementaires et assure une

amélioration de la gouvernance budgétaire et développement de l'évaluation des politiques publiques.

Le renforcement de la transparence des finances publiques et des bases financières.

La loi organique permet l'introduction de façon claire, du principe de la véracité du budget dans la Loi Organique et ce, pour garantir la qualité des prévisions des ressources et des dépenses ainsi que l'exactitude des hypothèses sur lesquels repose le processus de préparation de la Loi de Finances. L'objectif est également de confirmer l'engagement de présenter des lois de finances prenant en compte les données disponibles lors de la préparation et en cas de changements substantiels, au niveau des priorités de la loi de finances.

Par ailleurs, cette Loi Organique enrichit la comptabilité relative au Budget de l'Etat à travers un renforcement de la consolidation comptable en introduisant une comptabilité d'analyse des coûts, l'accompagnement du projet de loi de finances de l'année d'un rapport sur les comptes consolidés du secteur public ce qui permet un meilleur suivi du coût global des services publics et des efforts déployés pour maîtriser des dépenses qui leur sont affectées.

En outre ce projet propose également de réduire le nombre de catégories des Comptes Spéciaux du Trésor, de rationaliser la création et la gestion des Services de l'Etat Gérés de Manière Autonome et des Comptes Spéciaux du Trésor ainsi que de renforcer la transparence dans la gestion du patrimoine de l'Etat.

L'accroissement du contrôle parlementaire sur les finances publiques

Le projet de la LOF vise à renforcer le rôle du parlement dans le débat budgétaire à travers l'enrichissement des informations présentées par le Gouvernement, l'amendement du programme temporel pour l'élaboration des Lois de Finances et la révision du mode du vote qui leur sont spécifiques.

Dans ce cadre, le projet propose réaménagement du calendrier de préparation de la loi de finances par l'introduction de deux nouvelles phases : une phase de préparation du cadre de programmation pluriannuelle de référence dans lequel la loi de finances doit s'inscrire, et l'autre phase de concertation et d'information du Parlement sur les choix et priorités budgétaires en amont de la présentation de la loi de finances.

Par ailleurs, les informations communiquées au Parlement sont enrichies par l'élaboration de 14 nouveaux rapports et 2 annexes afin d'améliorer la qualité du débat sur la loi de finances. En effet, le projet de loi de règlement est accompagné des Rapports Ministériels de Performance, du Rapport Annuel de Performance préparé par le ministre chargé des finances, des Rapports d'Audit de Performance établis par l'Inspection Générale des Finances, et du Rapport sur les Finances des Collectivités Territoriales. D'autant plus que les Projets Ministériels Annuels de Performance accompagnent les budgets sectoriels présentés au Parlement.

2- Mise en œuvre de la Gestion Axée sur les Résultats

La mise en œuvre de cette réforme est étalée sur cinq ans pour prendre en compte les capacités de gestion des départements, quatre vagues de préfiguration ont été menées afin de permettre aux départements ministériels de s'approprier les nouveaux référentiels en matière de gestion budgétaire introduits par cette loi organique.

La première vague de préfiguration, lancée à l'occasion de la loi de finances 2014, a concerné quatre départements ministériels à savoir le Ministère de l'Economie et des Finances, les départements de l'Education Nationale et de l'Agriculture et le Haut-commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la Désertification et a porté sur les axes relatifs à la restructuration des budgets autour de programmes, à l'adoption de la démarche de performance et à l'élaboration des projets de performance.

La deuxième vague de préfiguration, menée au titre de la loi de finances 2015, a associé cinq nouveaux départements ministériels en l'occurrence le Ministère de l'Equipement, du Transport et de la Logistique, le Ministère de la Justice et des Libertés, le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération, le Ministère de la Santé et le département de la Formation Professionnelle. Elle a permis de tester, en plus des axes expérimentés lors de la première vague, l'axe relatif à la programmation budgétaire triennale.

Au terme de la deuxième vague de préfiguration, une évaluation des projets de performance élaborés par les départements préfigurateurs a été réalisée afin de dresser un bilan des enseignements à tirer et d'identifier les éventuels ajustements à apporter notamment en matière de construction des programmes, d'élaboration et de renseignement des indicateurs de

performance, de renforcement de la programmation budgétaire triennale et de mise en place d'une politique de suivi et d'évaluation de la performance. De même, cette évaluation a démontré une réelle implication des départements ministériels préfigurateurs et une mobilisation accrue de leurs ressources humaines.

La troisième vague de préfiguration, liée à la loi de finance 2016 a concerné sept départements ministériels relative à la Mise en place d'objectifs et d'indicateurs transversaux relatifs à deux fonctions support en plus des cinq opérations précitées;

La quatrième et dernière vague de préfiguration en PLF 2017 : représente une étape de généralisation.

Cette réforme constitue une opportunité donner une nouvelle impulsion à la modernisation de l'Etat et au renforcement de la performance de la gestion publique, modifier en profondeur l'ensemble du dispositif budgétaire pour plus d'efficacité et de responsabilisation des gestionnaires et faire évoluer le système des finances publiques d'une approche cantonnée dans des logiques juridique et comptable vers une approche privilégiant la culture managériale au service du développement et du bien être des citoyens.

Les mesures d'accompagnement nécessaires pour réussir la conduite de ce nouveau palier de réforme doivent porter sur la communication autour de la réforme et la sensibilisation sur ses apports, la formation et l'assistance des gestionnaires, l'amélioration de la qualité du management interne des départements ministériels pour l'orienter vers le pilotage par les résultats et le développement de systèmes d'information fiables.

Conclusion

En fin on peut dire que cette réforme, n'est pas seulement une nouvelle nomenclature budgétaire et de nouvelles règles d'exécution de la dépense. Elle est aussi le levier d'une gestion plus efficace des moyens publics en substituant une logique des objectifs à celle de la reconduction des moyens. Elle est surtout un moyen de renforcer la transparence de la gestion budgétaire et la portée de l'autorisation parlementaire.

Ainsi L'analyse des expériences internationales révèle que la réforme des finances publiques ne doit pas être perçue en tant que simple changement technique du dispositif budgétaire mais doit constituer un levier à la modernisation en profondeur de l'Etat devant bénéficier pour la réussite de sa mise en œuvre d'une impulsion politique forte et durable et d'un cadre de pilotage et de déploiement mobilisant l'ensemble des composantes de l'Administration et des acteurs concernés.

Bibliographie

- **Arjdal B.** (September 2010) intervention lors du séminaire international symposium « The Changing Role of Parliaments in the Budget Process: Experiences of PUIC Countries and EU Member States », 23-25.
- **BOUVIER M.**,(avril 2004) , Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance: actes de la 1re Université de printemps de finances publiques du Groupement européen de recherches en finances publiques, GERFIP, [27, 28 et 29, Paris
- **BOUVIER M.**,(2008) “La réforme des finances publiques au Maroc: performance, responsabilisation, transparence”, in Revue Française des Finances Publiques, n° 102.
- **“Cadre de Dépense à Moyen Terme (CDMT) : guide méthodologique”**,(2008) Ministère des Finances, Maroc.
- **CLICHE P.** (2015) Budget public et performance : Introduction à la budgétisation axée sur la performance. Les presses de l’université du Québec.
- **CLICHE P.** (2009) Gestion budgétaire et dépenses publiques, Presses de l’Université du Québec.
- **ECALLE F.** (2005) Maîtriser les finances publiques! Pourquoi, comment ?, Economica,.
- **Économie politique de la LOLF**,(2007) Rapport Edward Arkwright, Christian de Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi et Julien Samson. La Documentation française. Paris,.
- **HARAKAT M.** (2011) « Finances publiques et les impératifs de la performance » LHarmattan, Paris.
- **HARAKAT M.** (2010) Finances publiques à l’épreuve de la transparence, Rabat.
- **La budgétisation axée sur la performance dans les pays de l’OCDE**, (2007)OCDE
- **“La nouvelle approche budgétaire”**, (juin 2004) in Revue Al Maliya, n° 33.
- **Lambert A Migaud D.** (2006) « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : levier de la réforme de l’Etat », Revue française d’administration publique /1. <http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique->
- **Revue Internationale des Sciences Administratives 2007/2**, Les conséquences de la budgétisation axée sur les résultats pour la fonction parlementaire : L’exemple de quatre pays par Miekatrien Sterck.