



Rabat, le 12 juin 2014

Le chef du gouvernement
Circulaire N° 06/2014

A

Monsieur le Ministre d'Etat,
Mesdames et Messieurs les Ministres, Hauts Commissaires, Délégué Général
et Délégué Interministériel

Objet : Lancement de la deuxième vague de préfiguration de la budgétisation par programme axée sur la performance dans le cadre de la réforme de la loi organique relative à la loi de finances.

Ainsi que vous le savez, la réforme de la loi organique relative à la loi de finances (LOF) figure parmi les principales réformes structurelles engagées par le gouvernement. Elle est considérée comme un véritable référentiel en matière des finances publiques.

A cet effet, et dans un contexte marqué par une rareté des ressources et un accroissement des besoins, la future LOF doit jouer un rôle important dans 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, et afin de répondre à ces enjeux, le projet de réforme vise l'adoption d'une nouvelle philosophie de gouvernance basée sur la performance, la transparence et la reddition des comptes. Il s'articule autour des trois axes suivants:

- Le renforcement de la performance de la gestion publique;
- Le renforcement des principes et des règles financiers et la consolidation de la transparence des finances publiques;
- L'accroissement du rôle du Parlement dans le débat budgétaire et dans le contrôle des finances publiques.

Le projet de LOF a franchi des étapes importantes et est désormais soumis à l'examen du Parlement pour adoption.

Dans le cadre de l'adoption de l'approche progressive, la mise en œuvre des dispositions dudit projet de loi, s'étalera sur une période de cinq années.

Néanmoins, la période précédant l'entrée en vigueur de l'ensemble des dispositions de la LOF doit être mise à profit pour accompagner les départements pour une meilleure appropriation et internalisation des nouveaux outils et règles financiers et budgétaires.

A cet effet, une première vague de préfiguration, initiée par la note d'orientation relative à la préparation du projet de loi de finances 2014, a permis de tester les axes de la réforme, relatifs à la structuration des budgets autour des programmes assortis d'objectifs dont le taux de réalisation est mesuré sur la base d'indicateurs de performance, et d'élaborer le projet de performance. Elle a été menée par quatre départements à savoir l'Economie et Finances, l'Education Nationale, l'Agriculture et le Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la Désertification.

Cette expérience a démontré une réelle implication et une forte adhésion de ces départements à cette opération ainsi qu'une mobilisation accrue de leurs ressources humaines afin de mener à bien cette première préfiguration.

Ceci étant, et en adoptant la même démarche, il a été décidé d'entamer une seconde phase de préfiguration en testant, en plus des axes précités, l'axe relatif à la programmation budgétaire triennale tout en élargissant son champ à cinq nouveaux départements ministériels à savoir 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.

La présente circulaire a pour objet de définir, pour chacun des axes susmentionnés, le contenu et les modalités de mise en place et de pilotage de la préfiguration.

I. Les axes de la deuxième phase de la préfiguration

1. La structuration des budgets autour des programmes

Le projet de LOF prévoit:

- une présentation des dépenses du budget général à l'intérieur des titres, par chapitres, subdivisés en programmes, régions et projets ou actions;
- une présentation des dépenses des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA) à l'intérieur de chaque chapitre, dans un programme et, le cas échéant, dans des programmes subdivisés en régions et projets ou actions;
- une présentation des dépenses des comptes d'affectation spéciale(CAS) dans un programme et, le cas échéant, dans des programmes subdivisés en régions et projets ou actions.

Et ce, selon l'enchaînement suivant :

Titre-----Chapitre-----Programme-----Région-----Projet/Action

A cet effet, le programme est défini comme étant "un ensemble cohérent de projets ou actions relevant d'un même département ministériel ou d'une même institution" et le projet/action est défini comme étant "un ensemble délimité d'activités et d'opérations entreprises dans le but de répondre à un ensemble de besoins définis".

Il est désigné au sein de chaque département ou institution, un responsable par programme, chargé de définir les objectifs et les indicateurs dudit programme et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre. Ainsi, chaque département préfigurateur est amené à mettre en place des programmes représentatifs de projets ou d'actions cohérents d'une politique publique.

A cette fin, la nomenclature budgétaire actuelle doit, dans le cadre de la présente préfiguration, être adaptée d'une part à ce que le programme corresponde à l'article ou à un groupement d'articles cohérents et d'autre part à ce que le projet/action corresponde au paragraphe ou un ensemble de paragraphes.

Cette structuration des budgets autour des programmes permettra une meilleure lisibilité des choix budgétaires et renseignera d'avantage sur les priorités du département.

2. La déclinaison de la démarche de performance

Cette nouvelle budgétisation autour des programmes axée sur la performance permettra d'améliorer l'efficacité des politiques sectorielles mises en œuvre et de responsabiliser davantage les gestionnaires sur les résultats atteints en contrepartie de souplesse de gestion à travers la globalisation des crédits.

Dans ce contexte, et selon le projet de LOF, il est associé à chaque programme « des objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats atteints »

A cet effet, chaque département préfigurateur est tenu de veiller lors de la mise en place des programmes au respect d'une démarche de performance selon l'articulation suivante:

- ✓ Définir une stratégie du programme dans une perspective triennale axée autour d'orientations bien identifiées.
- ✓ Définir les objectifs stratégiques qui doivent traduire les priorités de l'action publique et refléter les préoccupations du citoyen, de l'utilisateur du service public et du contribuable;
- ✓ Choisir des indicateurs de performance pertinents, fiables et auditables en s'assurant de les inscrire dans une perspective triennale (2015-2017).

3. L'élaboration des projets de performance

Après l'adoption du projet de LOF, les départements sont appelés à élaborer leurs propres projets de performance qui reprennent les programmes établis assortis d'objectifs et d'indicateurs de mesure de performance.

Chaque département préfigurateur doit élaborer son Projet de Performance (PdP) qui présente de façon concise sa stratégie et les crédits qui lui sont accordés sur une période de trois ans ventilés par chapitre budgétaire et par programme, et selon le cas par région ainsi que par projet ou action. Aussi, le Projet de Performance doit-il reprendre les objectifs de performance et les indicateurs associés à chaque programme tout en veillant à ventiler les crédits du personnel par programme de rattachement. Toutefois, lorsque ces crédits ne se prêtent pas à une telle ventilation, ils sont regroupés dans un programme soutien.

Par ailleurs et afin d'avoir une vision globale des crédits de chaque programme, le projet de performance doit faire apparaître les crédits alloués aux SEGMA et aux CAS qui concourent à la réalisation desdits programmes.

Ces PdP seront transmis aux commissions sectorielles concernées du Parlement en accompagnement des projets de budgets sectoriels et feront l'objet d'une publication sur le site électronique dédié à la réforme de la loi organique relative à loi de finances.

Chaque département préfigurateur élaborera un rapport de performance rendant compte des résultats obtenus comparativement aux prévisions de PdP.

4. La mise en place de la programmation budgétaire triennale

Le projet de LOF prévoit l'élaboration de la loi de finances de l'année par référence à une programmation budgétaire triennale actualisée chaque année qui vise à définir l'évolution des ressources et des charges de l'Etat sur trois ans permettant ainsi aux gestionnaires une meilleure visibilité dans la gestion de leurs programmes.

Les départements préfigurateurs devront en conséquence, élaborer leur programmation budgétaire triennale en adoptant la nouvelle nomenclature par programme sur la période 2015-2017, où les données de la 1^{ère} année sont conformes à celles du PLF 2015, et les données afférentes aux deux années suivantes sont fournies à titre indicatif.

L'examen et l'encadrement des dépenses relatives aux trois années de la programmation budgétaire, s'effectueront dans le cadre des commissions budgétaires tenues à l'occasion de la préparation du projet de loi de finances de l'année,

II. Le système de pilotage de la préfiguration

Afin d'assurer le bon déroulement de cette opération de préfiguration, un système de pilotage à plusieurs niveaux doit être mis en place:

- Niveau interministériel: Un Comité de pilotage stratégique interministériel présidé par le secrétaire général du Ministère chargé des Finances et composé des secrétaires généraux des départements ou institutions préfigurateurs. Ce comité aura pour mission la conduite stratégique de la préparation et la mise en œuvre de cette préfiguration devant permettre la coordination entre les différents départements et l'harmonisation de leurs actions;
- Niveau ministériel: Un Comité de pilotage de la réforme au niveau de chaque département, présidé par le Secrétaire Général et constitué des directeurs centraux. Il a pour tâche principale la supervision de la mise en œuvre des axes de la préfiguration au niveau ministériel;
- Niveau opérationnel:
 - ✓ Création d'une unité administrative relevant de la Direction du Budget du Ministère chargé des Finances, dite NAJAA, chargée, en concertation avec les différentes directions dudit ministère, du pilotage et de l'animation de la réforme. Elle assure en outre la coordination avec les départements préfigurateurs pour le suivi et l'évaluation de l'opération de préfiguration et de rédaction des rapports périodiques sur les conditions de son déroulement. Elle est également chargée du secrétariat du "Comité du pilotage stratégique".
 - ✓ Création d'une équipe projet dédiée à la réforme au niveau de chaque département ministériel, et composée des représentants de la direction des affaires financières et des autres directions du département concerné. Cette équipe a pour rôle d'animer la réforme en interne du département et d'assurer la communication autour de la dite réforme. Elle représente le principal interlocuteur de l'unité NAJAA, de la Direction du Budget du Ministère chargé des Finances.

Le système de pilotage décrit ci-dessus sera étendu à l'ensemble des départements après l'adoption du projet de LOF.

* *
*

Les départements préfigureurs sont invités à transmettre à la Direction du Budget du Ministère de l'Economie et des Finances, la première version de leurs Projets de Performance et leurs morasses par programme au plus tard le 15 Juillet 2014. Afin d'assurer le bon déroulement de cette opération de préfiguration et de permettre aux départements préfigureurs de s'approprier les nouveaux outils et règles financiers et budgétaires, Le Ministère de l'Economie et des Finances assurera l'accompagnement nécessaire à ces départements en termes d'appui, de sensibilisation, de formation et de conseil.

A cet égard, les annexes relatives à la démarche et aux modalités d'élaboration des documents demandés vous seront communiquées par le Ministère de l'Economie et des Finances.

Insistant sur l'importance que revêt la réussite de la mise en œuvre de cette opération de préfiguration, j'invite les départements préfigureurs à veiller, en collaboration avec le Ministère de l'Economie et des Finances, à l'application du contenu de la présente circulaire.

Le chef du gouvernement