

Atelier des ministères préfigurateurs de la vague 4 de la LOF

Equipe NAJAA/ Jumelage Expertise France

Rabat – 1^{er} mars 2016

Plan de la présentation

- I. Le jumelage Expertise France et l'assistance aux ministères**
- II. Présentation d'un projet de performance (PDP)**
- III. Retours d'expériences des préfigurations des PDP ministériels des vagues des budgets 2014 à 2016**

I. Le jumelage Expertise France

- Fournir de **l'assistance et des conseils** aux autorités marocaines dans la conduite de la réforme budgétaire
- Une assistance technique au profit du ministère des finances et des ministères sectoriels
- Un jumelage financé par la **Banque Mondiale**, dans le cadre du programme d'appui à la mise en œuvre du nouveau cadre de gouvernance dans sa composante d'«amélioration de l'efficacité et de la redevabilité dans l'utilisation des fonds publics»
- Un jumelage piloté par l'agence française d'expertise technique internationale dite « **Expertise France** » (ex- ADETEF)
- Un jumelage de longue période : été 2014 – printemps 2017

Le périmètre du jumelage

- Le jumelage traite des **questions budgétaires** et de **performance**
- Trois composantes essentielles du jumelage dans l'assistance fournie pour :
 - **1 - Bâtir les nouveaux référentiels** de la loi organique (décrets d'application, guides pratiques, formation, pluriannualité)
 - **2 - Assister les ministères sectoriels** pour l'application de ces nouvelles règles (programmes, performance, dialogue de gestion ...)
 - **3 - Préparer un système de suivi et d'évaluation de la performance** des programmes

Les experts clés du jumelage

- Un chef de projet et un chef de projet adjoint
- Des fonctionnaires issus des administrations françaises du ministère des finances et/ou des ministères sectoriels
- Des fonctionnaires ayant été acteurs directs de la mise en œuvre de la LOLF française et/ou de son application
- **Des praticiens** et non des consultants
- Des retours d'expérience pertinents de la réforme française
- Le recours à des hauts fonctionnaires étrangers, dont canadiens, permettant un benchmark international

L'activité d'appui à la mise en œuvre de la LOF dans les ministères sectoriels (activité 2)

- La mise en place de la nouvelle loi va modifier profondément le travail des ministères sectoriels, notamment dans la gestion des crédits et la mesure de la performance
- Il faut prendre appui sur les **retours d'expérience** des trois premières vagues d'expérimentations
- Les experts clés français sont affectés à des **groupes de ministères** cohérents et viennent régulièrement les assister mais peuvent également échanger par courriel
- **L'importance de la formation** justifie son développement auprès de l'ensemble des responsables financiers et opérationnels au niveau central et déconcentré

Activité sur toute la période du jumelage

Sous-activité 2.1 : assistance technique pour le développement des morasses et des programmes budgétaires selon la nouvelle approche

Cette sous-activité de **nature budgétaire** est dédiée à l'aspect programmatique et à la confection de la partie budgétaire des nouveaux documents : morasses, partie budgétaire des projets de performance, ainsi qu'à la formation adéquate

Sous-activité 2.2 : conseil et assistance technique à l'élaboration des projets et rapports ministériels de performance et à la mise en œuvre des outils de pilotage de la performance dans les ministères

Cette sous-activité directement liée à la performance avec :

- La partie performance des nouveaux documents budgétaires : projets et rapports annuels de performance
- La déclinaison opérationnelle de la performance avec le développement de tableaux de bord de gestion et la mise en place du contrôle de gestion

Sous-activité 2.3 : assistance technique pour la contractualisation horizontale et verticale pour la mise en œuvre des programmes

Le dispositif de contractualisation constitue le prolongement opérationnel de la réforme de budgétisation par programme axée sur la performance

- Les travaux portent sur deux types de contractualisation :
 - Une **contractualisation verticale** entre le responsable de programme et les responsables régionaux
 - Une **contractualisation horizontale** entre d'une part, le responsable de programme et, d'autre part, les directions des ressources humaines et des directions financières, chargées des programmes supports
- L'assistance permettra de proposer :
 - Un guide et des modèles de contractualisation
 - Une contribution à l'élaboration des contrats et des conventions entre les différents acteurs

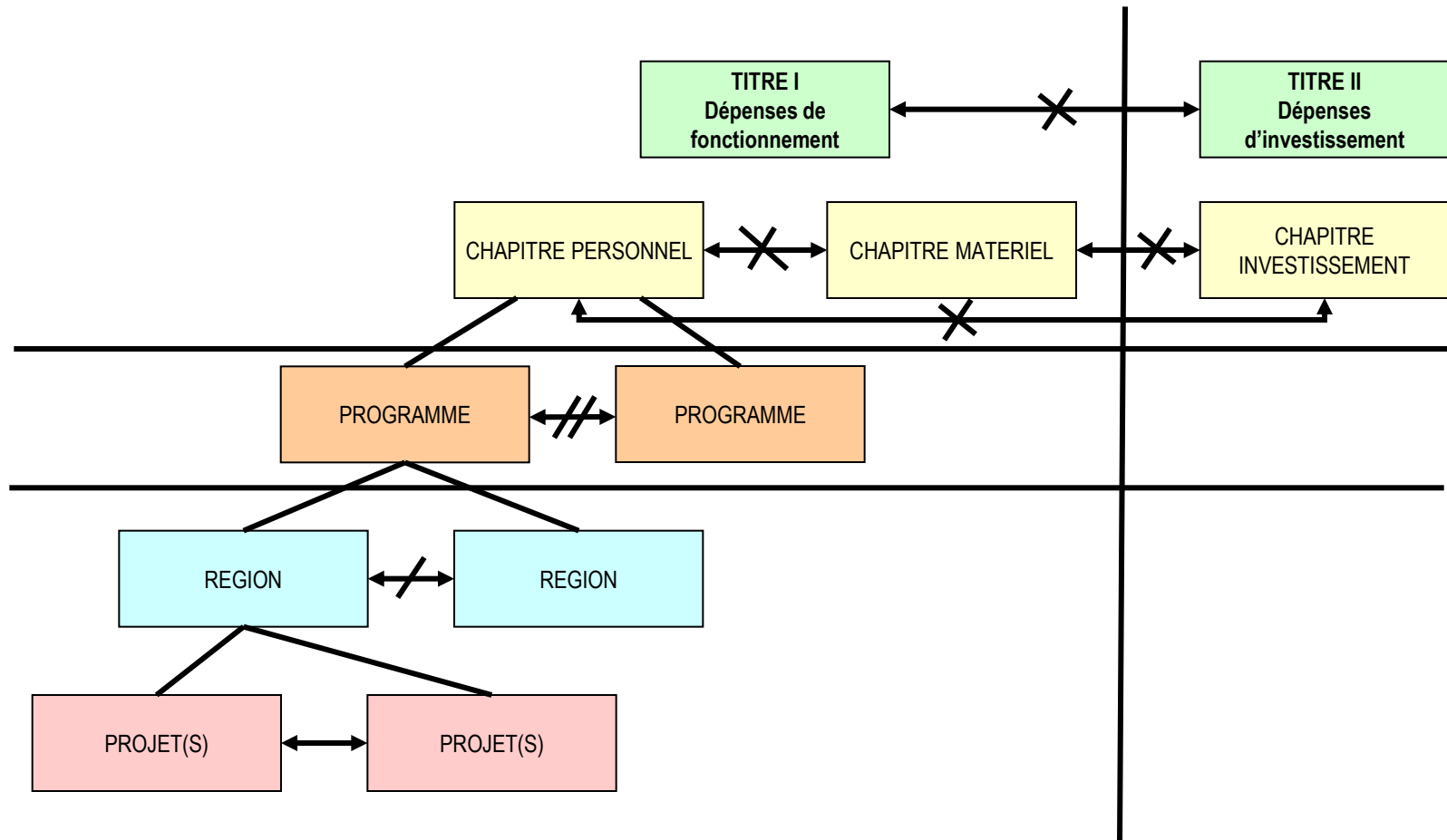
Activité prévue à partir de 2016

II. Présentation d'un projet de performance (PDP)

1. La nomenclature budgétaire actuelle et nouvelle

	Loi organique 07/1998 et décret du 19/04/2000	Loi organique 130/13 du 2 juin 2015
Vote	TITRE MINISTERE CHAPITRE	TITRE MINISTERE CHAPITRE
Spécialité	ARTICLE PARAGRAPHE LIGNE	PROGRAMME REGION PROJET/ACTION
Information		LIGNE

Modèle de spécialité des crédits d'abord par nature puis par spécialité au Maroc



Redéploiements de l'administration :

- Fongibilité totale
- / Fongibilité soumise à autorisation
- // Fongibilité plafonnée
- X Fongibilité interdite

2. Les 3 vagues de préfigurations ministérielles des budgets 2014 à 2016

- L'importance de préfigurer la réforme en **gestion réelle** après plusieurs années d'expérimentations virtuelles
- Une préfiguration de programme axée sur :
 - la **globalisation des crédits par nature** de dépenses
 - s'appuyant sur la nomenclature et le système informatique actuel (le budget et GID), sans changement lourd
 - avec **une morasse présentée par programme** et la construction d'un **projet de performance** comportant des objectifs et des indicateurs de résultat en nombre limité
- La formalisation dans des annexes du ministère des finances complétant les circulaires du chef du gouvernement
- L'appui de la structure NAJAA en charge de la réforme à la direction du budget et des experts dédiés d'Expertise France
- Un suivi et des retours d'expérience

3. Le contenu d'un projet de performance

1^{ère} PARTIE :

Présentation du Ministère ou Institution

1. Présentation succincte de la stratégie du Ministère ou de l'institution
2. Présentation des crédits du Ministère au titre de l'année N

Dépenses	PLF N			TOTAL	RAPPEL n-1	% n/n-1
	BG	CAS	SEGMA			
Personnel						
MDD						
Investissement						
TOTAL						

Projet de performance

3. Récapitulatif des crédits du Ministère au titre de l'année N par programme

Programmes du Ministère	BG			TOTAL BG	RAPPEL N-1	% n/n-1	CAS	SEGMA *	TOTAL
	Chap. Personnel	Chap. MDD	Chap. Inv.						
Programme de politique publique 1									
Programme de politique publique 2									
Programme de soutien et des services polyvalents									
TOTAL									

Répartition des dépenses prévisionnelles par programme



Projet de performance

4. Présentation des crédits par région :

	Programme 1	Programme 2	Programme 3	TOTAL
Région 1				
Région 2				
Région 3				
Région n				
TOTAL				

Projet de performance

6. Récapitulatif des crédits du Ministère ouverts au titre de l'année N par projet ou action :

		BG	CST	SEGMA	Total
Programme 1	Projet/Action 1.1				
	Projet/Action 1.2				
	Projet/Action 1.3				
Programme 2	Projet/Action 2.1				
	Projet/Action 2.2				
	Projet/Action 2.3				
Programme 3	Projet/Action 3.1				
	Projet/Action 3.2				
	Projet/Action 3.3				
Programme 4	Projet/Action 4.1				
	Projet/Action 4.2				
	Projet/Action 4.3				

Projet de performance

2^{ème} PARTIE :

Présentation des programmes du Ministère ou de l'Institution

○ Programme X

1. La stratégie du programme X

- a) Résumé de la stratégie du programme et de ses finalités générales
- b) Responsable de programme
- c) Acteurs de pilotage

2. Objectifs et indicateurs de performance du programme

Objectif X.1 (efficacité socio-économique)

Indicateur X.1.1 :

Unité	N-2 Réalisation	N-1 Prévision	N Prévision	N+1 Prévision	N+2 Prévision	Valeur Cible

Précisions méthodologiques
Sources de données
Limites et biais de l'indicateur
commentaires

Projet de performance

2. Objectifs et indicateurs de performance du programme (suite)

Objectif X.2 (efficience)

Indicateur X.2.1 :

Unité	N-2 Réalisation	N-1 Prévision	N Prévision	N+1 Prévision	N+2 Prévision	Valeur Cible

Précisions méthodologiques / Sources de données / Limites et biais de l'indicateur / commentaires

Objectif X.3 (qualité de service)

Indicateur X.3.1 :

Unité	N-2 Réalisation	N-1 Prévision	N Prévision	N+1 Prévision	N+2 Prévision	Valeur Cible

Précisions méthodologiques / Sources de données / Limites et biais de l'indicateur / commentaires

3. Présentation des projets/actions relatifs au programme X

Projet ou action X.1

III. Quelques retours d'expérience des préfigurations des PDP des vagues 1 à 3

- Un très important travail effectué par les ministères préfigureurs avec l'assistance de l'équipe Najaa et des sectoriels de la direction du budget
- Etant un préfiguration il est normal que les résultats ne soient pas parfaits
- De larges marges de progrès en respectant mieux les règles et orientations fixées par la circulaire du chef du gouvernement

1^{ère} partie - Présentation du ministère

1. La stratégie du ministère

- Tous les PDP présentent effectivement la stratégie ministérielle:
 - Stratégie expliquée
 - Stratégie inscrite dans la stratégie pluriannuelle
 - Stratégie plus englobante (ex « Maroc vert »)
- Des améliorations possibles dans la lisibilité de la présentation

2 et 3. La présentation des crédits

- Tous les PDP présentent **les crédits**:
 - Pour l'ensemble du ministère
 - Pour chaque programme (reconstitution du programme par addition des natures de dépenses)
- Mais la présentation agrégée des crédits du budget général **des SEGMA et des CAS** n'est pas faite par tous les ministères
- **Les dépenses de personnel** n'ont pas toutes été réparties par programme.
- La répartition par **projets/actions** est faite sauf pour 1 ministère

2 et 3. La présentation des crédits

Les voies d'amélioration

- Assurer une **présentation agrégée** du BG, des SEGMA et des CAS
- **Répartir les crédits de personnel par programme** (hors services polyvalents) d'autant plus que le projet de loi organique fixe la limitativité de ces dépenses au niveau du chapitre.
- **Bien comprendre la notion de projet/action**
 - ce n'est pas la même pour les programmes supports et pour les programmes opérationnels
 - ce n'est pas un levier d'action mais « *un ensemble délimité d'activités et d'opérations entreprises dans le but de répondre à un ensemble de besoins définis* ».

4. Région

5. Pluriannualité

- Un problème pratique de répartition **des crédits par région**
 - Toutes les régions ne sont pas concernées par tous les programmes.
 - Tous les crédits ne sont pas répartis par région dans le PLF mais le sont en gestion
- **La programmation budgétaire pluriannuelle** n'a pas été réalisée dans les PDP dans la mesure où il n'y pas eu à ce stade d'orientations officielles données sur une méthodologie de construction top-down

2^{ème} partie - Présentation des programmes

1. La stratégie du programme

- Tous les ministères ont présenté une **stratégie** plus ou moins détaillée.
- **Le nombre de programmes** correspond aux orientations données : entre 3 à 5 programmes sauf exception; l'importance des crédits doit faire partie des critères.
- Tous ont prévu des **programmes supports** mais un ministère a deux programmes supports ce qui est un problème à résoudre.
- Un ministère a distingué programme support et **programme stratégique (ou d'état major).**
- Si les crédits sont peu nombreux et qu'il y a dans la morasse un seul article, il ne faut construire qu'**un seul programme avec une action support**

1. La stratégie du programme

Les responsables de programme

- Tous les ministères ont identifié les **responsables de programme**, à l'exception d'un seul programme qui reste orphelin à ce stade
- Les **autres acteurs** associés au programme ont été identifiés, parfois nombreux. Leur rôle n'est pas toujours explicite
- Un ministère a choisi comme responsable de programme le directeur de l'établissement public qui reçoit la subvention constitutive du programme – sujet à revoir

2. Objectifs et indicateurs du programme

Evaluation quantitative

- **Le nombre d'objectifs** varie de 1 à 5 par programme à l'exception d'un ministère où il atteint jusqu'à 10 pour un programme.
- **Le nombre d'indicateurs** varie de 1 à 5 par objectif à l'exception d'un ministère (différent du premier) où un objectif comprend 13 indicateurs.
 - L'importance du ministère peut justifier d'aller au-delà de la norme proposée
 - Le nombre élevé de programmes peut être inflationniste
 - Il faut néanmoins se rapprocher de la norme souhaitée de 1 à 3 objectifs par programme et 1 à 3 indicateurs par objectif
 - L'utilisation de sous-indicateurs doit rester l'exception

2. Objectifs et indicateurs du programme

Evaluation qualitative

- Tous les ministères se sont livrés à l'exercice mais il était difficile d'obtenir en peu de temps des objectifs et indicateurs réellement de performance et documentés.
- Mais il n'est pas possible dans une logique de performance de conditionner la réalisation des objectifs à **l'accroissement des crédits budgétaires.**
- **Trop d'indicateurs sont des indicateurs d'activité** (nombre de ..) au lieu de performance (taux, proportion...)
 - Prévoir des indicateurs standard pour les fonctions support
 - Les indicateurs d'activité peuvent être repris dans la partie des PDP relative à l'explication des projets/actions la dépense
 - Prévoir clairement des valeurs cible

2. Objectifs et indicateurs du programme

Evaluation méthodologique

- **Les précisions méthodologiques et les sources de données** figurent lorsque les indicateurs sont renseignés.
- **Les limites et les biais des indicateurs** sont souvent présents dans les PDP
- **Les commentaires** ne figurent pas dans tous les ministères
- **Les fiches signalétiques** sont souvent absentes
- Un grand nombre d'indicateurs ne sont pas encore renseignés
 - Situation compréhensible à condition de préciser la date de disponibilité

3. La présentation par projets/actions

- **La répartition** des crédits en projets/actions (aujourd'hui les paragraphes) a été faite (sauf un ministère)
- Mais **la présentation ou description du contenu des projets/actions** relatif à chaque programme est très inégale
- Cette partie du PDP n'avait peut être pas été suffisamment expliquée et elle peut nécessiter un gros travail.
 - Il s'agit de la partie la plus descriptive des actions concrètes menées dans chaque programme.
 - On pourra notamment y faire figurer des chiffres d'activité et le cout des principales activités financées dans l'année
 - C'est sans doute la partie qui va intéresser les parlementaires

Quelques remarques de forme

- Les points suivants, formels, méritent une attention:
 - Le tableau de récapitulation des crédits par programme avec les totaux doit être conforme au canevas
 - Eviter les sigles ou les expliciter
 - L'ajout de tables de matière ou sommaires non indispensables dans ce type de document
 - Ne pas mettre les coordonnées des personnes responsables de la production des données relatives au renseignement des indicateurs dans un document destiné au Parlement.
 - Vérifier les totaux car un ministère a ajouté crédits d'engagement et crédits de paiement !

Les travaux de préparation du budget 2017

- La campagne 2017 va commencer avec une nouvelle circulaire du chef du gouvernement
- Tous les ministères doivent présenter leur **morasse ne mode programme**
- Certains vont préparer un projet de performance : les **préfigureurs de la vague 4**
- Chaque nouveau ministère préfigureur doit mettre en place son système de **pilotage ministériel avec une personne dédiée + de la communication en interne**

Pour vous aider dans ces travaux

- Les **formations** généralistes ont été mises en place et sont prévues pour les nouveaux ministères: des sessions les 8 et 9 mars et d'autres en avril/mai
- Des guides pédagogiques sont progressivement diffusés: le **guide de la performance** en mars, le **guide de construction des programmes** en avril, le **guide de pilotage opérationnel** avant l'été
- Assistance coté **DB** : l'équipe NAJAA et le sectoriels
- Assistance coté **Expertise France**: des experts dédiés qui viendront à Rabat et aussi disponibles par mail pour répondre aux questions.