Revue Internationale des Sciences de Gestion
ISSN: 2665-7473
Volume 3 : Numéro 3

COVID-19 : Convergence des programmes budgétaires publics comme levier de performance face aux défis de la crise Cas du Maroc

COVID-19: The convergence of public budgetary programs as a leverage of performance against crisis challenges. Case of Morocco

HINTI SAID
Enseignant chercheur
FSJES-Souissi
Université Mohammed V- Maroc
Laboratoire de Recherche en Compétitivité Economique et Performance Managériale
sdhinti@yahoo.fr

ZAHAR ABDELALI
Doctorant
FSJES-Souissi
Université Mohammed V- Maroc
Laboratoire de Recherche en Compétitivité Economique et Performance Managériale
abdelali_zahar@um5.ac.ma

Date de soumission : 22/05/2020
Date d'acceptation : 02/07/2020
Pour citer cet article :
HINTI S. & ZAHAR A. (2020) «COVID-19 : Convergence des programmes budgétaires publics comme levier de performance face aux défis de la crise Cas du Maroc», Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 3 : Numéro 3» pp : 443 - 463

Résumé :

Aujourd'hui, le Maroc enregistre encore, une faible articulation entre les différentes stratégies sectorielles déployées dans le cadre du plan de développement national, qui fixe les grandes orientations stratégiques du pays. Cependant l'accélération de l'adoption de la démarche de performance budgétaire, permettrait le rehaussement des capacités des gestionnaires publics à capitaliser les facteurs essentiels à la synergie des actions sectorielles, et d'avoir un positionnement objectif vis-à-vis des fluctuations de la conjoncture économique, notamment en état de crise, à l'instar de la pandémie COVID-19 qui nécessite un niveau très élevé de coordination entre divers secteurs, un arbitrage rationnel entre les objectifs et des meilleurs choix au moment opportun. De même l'alignement des objectifs fixés par les stratégies sectorielles avec les perspectives de développement du pays, l'instauration des dispositifs de coordination nécessaires à leur déploiement et des mécanismes de suivi et de contrôle des politiques publiques, constitue un effet de levier colossal à la réussite de tout chantier adopté, et la concrétisation des stratégies prédéfinies.

Mots- clés : COVID-19; convergence; programmes budgétaires; démarche de performance ; audit de performance.

Abstract:

Today, Morocco records once again, a low articulation between different sectorial strategies expanded in the national development plan context, which fixes the great strategic orientations of the country. However, the acceleration of the adopted approach of the budgetary performance would allow capacity strengthening of public managers to capitalize essential factors to the sectorial actions' synergy, and have an objective positioning against economic circumstances fluctuations, particularly in crisis states, as the occurrence of the COVID-19 pandemic, which needs a higher level of coordination between different sectors, rational arbitration between objectives and best choices at the best moment. Moreover, the aligned objectives fixed by sectorial strategies with the development perspectives of the country, the established coordination devices primordial for their realization and mechanisms of monitoring and control of public policies, form a huge leverage effect on the success of all approach contexts, and of realization of predefined strategies.

Key words: COVID-19; convergence; budgetary programs; performance approach; performance audit.

Introduction

La détection des premiers cas du COVID-19 à Wuhan, en Chine, marque le lancement d'une terrible pandémie, qui s'est propagée à une vitesse effrayante, frappant en cinq mois seulement la quasi-totalité du globe. Après la déclaration da la pandémie par l'organisation mondiale de la santé, plusieurs recommandations de lutte et de prévention ont été édictées au Etats afin de prémunir l'humanité contre ce virus mortel, toutefois le bilan reste très lourd comptant plus de 6.2 millions de cas confirmés et de 380 mille décès vers la fin du mois de mai 2020. Par ailleurs le degré de mobilisation des pouvoirs publics varie d'un pays à l'autre, état d'urgence sanitaire et confinement, fermeture des frontières, arrêt provisoire de plusieurs activités commerciales, industrielles, artisanales et touristiques, report des événements culturels et sportifs restent les mesures les plus fréquentes, engendrant des retombées néfastes tant au niveau social qu'au niveau économique.

Les décisions préventives de confinement et de fermeture adoptées par la plupart des pouvoirs publics afin de maitriser la propagation de ce fléau qui fait des milliers de morts quotidiennement, ont affecté brusquement la fréquence de production et de commercialisation de la majorité des produits et services. En constat l'économie mondiale se trouve face à une situation de récession inédite, à ce titre le fonds monétaire international (FMI) prévoit une contraction de 3 % du produit intérieur brut (PIB) mondial en 2020, ainsi l'organisation mondiale du commerce (OMC) signale que le commerce mondial devrait enregistrer une baisse comprise entre 13% et 32%.

Outre le sentiment d'incertitude accentué par les disparités des avis des spécialistes et des acteurs de la communauté scientifique en ce qui concerne la possibilité du développement d'un vaccin adéquat, aggrave de plus en plus la situation d'instabilité des marchés internationaux, entrave les transactions et les activités des places boursières, ralentit la croissance économique ainsi fragilise d'avantage les conditions de vie de la majorité des populations.

Cette conjoncture très difficile met en avant le rôle déterminant de l'intervention publique via les instances compétentes, plus précisément l'influence de la fonction de régulation des sphères économique et sociale garantit par l'Etat, notamment en période de crise.

Dans cette perspective, le Maroc s'est engagé à reformer en profondeur l'architecture de son secteur public, qui est le canal à travers lequel se véhicule toute volonté politique , y compris la composante la plus importante qui est le budget, en passant d'une simple logique de moyens appréciée au vue du respect de la discipline budgétaire, à une logique de résultats

éclairée par les indicateurs de performance, avec une structuration du budget autour de programmes, adossée à un projet annuel de performance, présenté chaque année par les départements ministériels.

De même les programmes publics doivent s'inscrire dans un cadre harmonieux qui répond le mieux à l'exigence de l'efficacité et de l'efficience des actions publiques, en tablant sur les effets de levier potentiels émanent des vecteurs de synergie qui doivent être instaurés entre lesdits programmes. Cela nous mène à poser la question suivante : quelle est la contribution que peut apporter la convergence des programmes budgétaires publics en matière de lutte contre les retombées néfastes engendrée par la crise COVID-19 ?

Afin d'appréhender cette question nous procédons comme suit. Dans un premier lieu, nous analysons les différentes facettes de l'impact économique et social du COVID-19 sur le Maroc. Par suite, nous abordons le processus conceptuel cadrant la convergence des stratégies sectorielles, Nous développons également l'état des lieux et perspectives de la cohérence des actions sectorielles au Maroc. De même nous mettons le point sur la démarche de performance, comme étant un levier crucial adossant la synergie des programmes budgétaires publics. Outre nous apportons un éclairage sur la gestion axée sur les résultats, qui incorpore la dimension interministérielle et corrobore la convergence des stratégies sectorielles, nous exposons ainsi la contribution de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la pérennité et la convergence des programmes publics. Vers la fin concluons par une synthèse de dispositifs corroborant la convergence des programmes budgétaires publics au Maroc, et leur perspective d'amélioration.

1-Impact économique et social du COVID-19 sur le Maroc

Le continent africain n'échapperait guère aux répercussions catastrophiques de cette pandémie, en effet le scénario pourrait être pire compte tenu la fragilité des systèmes de santé des pays africains. En plus de ces défis sanitaires, l'économie Africaine souffre d'une récession notable due à la cessation d'activités industrielles en Europe, en Amérique et en Asie, accompagnée d'une diminution potentielle de la demande de matières premières et de marchandises, ainsi la fermeture des frontières prive le continent de son accès aux produits à l'importation y compris les équipements médicaux.

Les populations les plus fragiles et vulnérables de ce continent sont extrêmement exposées aux impacts des mesures préventives de confinement et de fermeture, qui handicapent les efforts des acteurs humanitaires et sociaux et limitent leurs actions, alors que leur adossement consacré aux personnes en situation de pauvreté, personnes âgées isolées, sans-abris et femmes et enfants en situation de précarité apparait plus primordiale que jamais. Ce qui engage davantage les pouvoirs publics à la mise en œuvre des mécanismes de régulation sociale et économique plus performants, tenant compte des inégalités et disparités constatées.

Conscient du danger que peut engendrer ce virus mortel, le Maroc a préféré la préservation de la santé du peuple au détriment de sa croissance économique, édictant l'état d'urgence sanitaire renforcé par la mobilisation du corps militaire afin de maitriser la pandémie, outre le confinement de la population et la suspension temporaire de la majorité des activités économiques à l'exception de celles jugées les plus indispensables. Ce qui a pénalisé l'économie nationale d'une perte qui s'élève à 1 milliard de DH par jour de confinement, la récession économique s'est répercutée sur le plan budgétaire par une diminution journalière des recettes du Trésor de près de 500 millions DH durant cette période de crise. Le taux de croissance estimé ne devrait pas dépasser 0,8%, sous l'effet conjugué de la sécheresse et des mesures de confinement, au lieu d'une hypothèse initiale de croissance moyenne estimée à 2,5%.

Les impacts directs de cette crise sont enregistrés en premier lieu au niveau des entreprises relevant de divers secteurs, menant des transactions commerciales à l'échelle internationale, dont l'importance d'activité est fortement corrélée à celle des partenaires, fournisseurs et clients étrangers. Etant donné l'état critique qui règne sur l'atmosphère économique des principaux partenaires du Maroc à savoir l'union européenne et les pays asiatiques. Outre, plusieurs unités productives ont cessé provisoirement leur activité en réponse aux mesures sanitaires préventives tendant à maitriser la propagation de la pandémie. A ce titre la demande étrangère devrait marquer une dégradation importante. Elle passerait de 1,3 % à – 3,5 %, conséquence notable de la suspension inattendue des commandes en provenance des partenaires précités.

D'autre part les activités agricoles enregistrent, pour la seconde année consécutive, une chute significative de productivité liée aux facteurs climatiques, la campagne agricole 2019-2020 touche à peine 30 millions de quintaux, soit une variation de – 42% en volume. Ainsi la crise COVID-19 accentue les aléas entravant la vivacité du secteur de la pêche maritime, ce qui a engendré une variation négative des activités primaires, les composantes les plus influentes du

PIB Marocain. Le paysage des activités secondaires manifeste une récession remarquable, touchant l'ensemble des branches, à l'exception de quelques activités relatives à l'industrie sanitaire à l'instar de la production d'appareils de respiration, des masques et des produits antiseptiques.

Quant aux acteurs du secteur touristique, considéré comme moteur essentiel du développement, ils se sont vite trouvés face à une brusque suspension d'activité provoquée par les mesures drastiques adoptées par les pouvoirs publics, expressément la fermeture des frontières terrestres, maritimes et aériennes, ainsi des lieux de distraction. Cette situation critique s'est répercutée négativement sur la capacité de ces acteurs à honorer leurs engagements notamment ceux relatifs aux charges fixes, salaires, assurance, etc. A ce titre la Confédération Nationale du Tourisme (CNT), prévoit une perte qui s'élève à 34 milliards de DH en termes de chiffre d'affaires vers la fin de l'année. De même, le secteur de l'hôtellerie perdrait 15 milliards de DH.

Le secteur informel enregistre lui aussi un chômage conjoncturel massif, des milliers de familles se trouvent en grande difficulté financière suite à la disparition brutale de leur source de revenus, il s'agit des activités tel le commerce ambulant, ferrailleurs, plombiers, artisans, travail journalier etc. L'Etat à mener un effort colossal afin d'adosser et prémunir cette large catégorie contre les retombées néfaste du COVID-19, à travers un transfert monétaire direct financé par le fonds spécial d'urgence créé sous l'impulsion du roi du Maroc, cependant l'importance de cette population, sa disparité et les particularités techniques de l'opération constituent de vrais défis aux pouvoirs publics.

2- Processus conceptuel cadrant la convergence des stratégies sectorielles

L'analyse de la littérature autour du thème de la réforme des finances publiques au Maroc, procure un potentiel conceptuel riche et diversifié, cependant le survol de la documentation relative aux contributions et aux effets de levier émanant de la convergence des programmes publics, à la lumière des dispositions édictées par la réforme budgétaire axée sur les résultats, affiche un bilan très limité. Ce qui nous pousse davantage à approfondir l'analyse autour de cette thématique, en l'attachant aux défis engendrés par la pandémie COVID-19.

Le budget de l'Etat concrétise les orientations fondamentales du pays, il doit obligatoirement avoir comme cadre de référence une stratégie de développement économique et social sincère et cohérente, qui reflète un ensemble homogène de priorités (OCDE, 2018), tendant à garantir

la croissance et le développement espérés, outre la déclinaison des principes d'équité, de justice sociale et une redistribution adéquate des richesses.

L'atteinte des objectifs de développement clairement définis et partagés par l'ensemble des entités publiques, reste la finalité majeure de toute stratégie sectorielle. Dans ce sens on peut définir la convergence (OCDE, 2018) comme étant le processus qui reflète la capacité de diverses stratégies à créer une atmosphère d'action transversale, complémentaire et harmonieuse, permettant de neutraliser les contradictions et de capitaliser les synergies positives. De même le déficit en cohérence entre deux stratégies correspond à l'existence des effets négatifs pratiqués le cas échéant l'une sur l'autre, limitant ainsi l'atteinte d'un objectif spécifique ou commun.

La concordance des stratégies sectorielles peut être appréhendée sous plusieurs angles d'analyse (OCDE, 2018), notamment par un exercice de rapprochement entre leurs objectifs, l'évaluation du niveau d'homogénéité des composantes internes relatives à chaque stratégie et des dispositifs d'harmonisation déployés dans ce sens. D'autant plus l'évaluation des indicateurs de performance permet de porter une opinion objective sur le niveau d'articulation et de complémentarité entre diverses stratégies. Outre un regard sur l'architecture organisationnelle de l'action publique, entre action centrale, régionale et locale offre une opportunité d'analyse du degré de synergie des stratégies adoptées.

La convergence des stratégies doit être maintenue tout au long de leur cycle de vie, depuis l'étape de leur élaboration, en passant par le déploiement, le contrôle et pilotage. En gardant l'homogénéité interne relative à chaque stratégie, ainsi la synergie entre diverses stratégies, les réajustements doivent s'inscrire dans un cadre global et harmonieux permettant l'atteinte de l'ensemble des objectifs fixés.

Le processus conceptuel relatif à la convergence des stratégies sectorielles s'orchestre généralement en trois étapes distinctes (OCDE, 2018), la première tend à la définition et la priorisation des objectifs de développement émanent du diagnostic stratégique national. La deuxième étape cherche à neutraliser les risques éventuels qui peuvent entacher la concordance des stratégies sectorielles lors de la phase de déploiement, et corrobore les dispositifs indispensables à l'accroissement des synergies. Quant à la troisième étape elle se focalise sur le suivi et l'analyse des retombées des actions publiques, fondé sur la collecte des données disponibles, favorisant ainsi la mise en œuvre des réajustements nécessaires au moment opportun, ce qui permet d'ancrer la culture reddition de comptes auprès des instances compétentes et de s'aligner aux attentes des populations.

3- Etat des lieux et perspectives de la cohérence des actions sectorielles au Maroc

L'Etat Marocain occupe une position axiale dans la dynamique des sphères économique et sociale (Catusse, 2005), en définissant le niveau d'allocation des ressources consacrées à leur adossement, le calibrage des politiques publiques canalisées à travers les institutions compétentes, la mobilisation des acteurs sociaux pour une adhésion active dans un projet social fondé sur le partenariat public-privé, ainsi la promotion d'une croissance économique axée autour de l'éthique de la responsabilité citoyenne, de cohésion et de solidarité nationale au profit des couches les plus démunies, afin de parvenir à la lutte contre les déséquilibres sociaux, caractérisés selon le rapport de la Banque mondiale relatif au suivi de la situation économique au Maroc publié en octobre 2019 par un niveau de pauvreté qui touche 24% de la population avec une concentration notable dans le milieu rural. La vulnérabilité affiche un taux de 12,5 %, les inégalités persistent encore, l'indice de GINI qui reflète le degré des disparités des niveaux de vie (compris entre 0 et 1) enregistre une stagnation à 0,395 manifestant ainsi un déficit remarquable d'accès aux services de base (Catusse, 2005), notamment dans les secteurs de la santé, l'éducation et des infrastructures approuvant ainsi l'échec du model de développement actuel à la réalisation d'un progrès économique et social inclusif.

En revanche la marge de manœuvre étatique reste limitée par la rareté des ressources, engendrée par la baisse des recettes fiscales et non fiscales de l'Etat, dans le cadre de la libéralisation économique, d'ouverture et de modernisation de l'économie nationale, concrétisée par le démantèlement tarifaire, la réforme fiscale, notamment la réduction des taux d'imposition et les mesures d'encouragement de la petite et moyenne entreprise.

Face à cette situation l'Etat Marocain a lancé une large vague de réforme ciblant les zones les plus exposées aux risques sociaux et les catégories de populations susceptibles d'être les plus impactées par l'inégalité, la précarité et la vulnérabilité, selon (Catusse, 2005) *« Le "social" devient le sujet d'un problème public, énoncé par des acteurs pluriels, en articulation avec la définition d'un intérêt collectif ; d'autre part, par la création de nouvelles institutions ou formes de prise en charge, qui renouvellerait en partie un dispositif public largement hérité du Protectorat »*. Avec un effort considérable d'harmonisation des programmes sectoriels, à l'instar des instances interministérielles (OCDE, 2018), et des mécanismes contractuels, mais les retombées restent très limitées en matière de convergence et de complémentarité des

actions publiques, notamment dans les domaines transverses, compte tenu de la disparité du niveau d'adhésion des intervenants et l'efficacité des actes menés en commun.

A titre d'exemple une meilleure synergie dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de l'éducation, de la formation et de l'emploi permettrait d'accentuer davantage la tendance d'avancement du chantier du développement des compétences du capital humain au Maroc.

En effet le rapport de l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques(OCDE) intitulé examen multidimensionnel du Maroc(2018), met le point sur l'insuffisance d'adéquation entre formation et besoins du marché du travail, qui se manifeste par un déphasage entre la stratégie nationale pour l'emploi 2015-25 et les stratégies sectorielles relatives à l'éducation et la formation, engendrant une faible évaluation des besoins en compétences, d'autant plus la majorité des stratégies sectorielles tendent à la promotion de création d'emploi, qui devrait résulter de leur concrétisation, sans prendre en considération le niveau de compétence adéquat aux exigences du marché d'emploi. A l'instar de la stratégie du tourisme qui vise la création de 470 000 emplois directs d'ici 2020, sans identifier les programmes de formation potentiels, ni aux savoirs faire indispensables à l'exercice de ces nouveaux emplois. De même le plan Maroc vert confirme la position axiale qu'occupe la formation (OCDE, 2018), sans aligner les actions adoptées à l'offre de formation disponible. Cette inadéquation entre l'offre de formation et les demandes du marché de l'emploi est loin d'être comblée sans l'existence d'un niveau élevé de concordance entre les actions des instances concernées, en particulier le département de la formation professionnelle.

Ledit rapport(OCDE, 2018), propose un amalgame de recommandations afin d'adosser la convergence des programmes publics, expressément décliner le plan de développement du Maroc en objectifs prioritaires clairs et partagés, corroborer la structuration des stratégies sectorielles, accentuer l'articulation des politiques publiques à travers la mise en place d'un système d'information décisionnel intégré, qui accompagne l'opérationnalisation des stratégies adoptées, ancrer la culture de l'évaluation et de réédition des comptes au sein des instances publiques, appuyer la gouvernance budgétaire par la mise en œuvre d'une approche globale et consolidée des comptes publics dans un cadre interministériel triennal, afin de garantir la soutenabilité et la concordance des programmes publics à court et moyen terme.

4- La démarche de performance, un levier crucial adossant la synergie des programmes budgétaires publics

La politique de modernisation de la gestion des finances publiques au Maroc s'inscrit dans le processus global de réforme des administrations publiques à l'échelle internationale, qui concrétise un certain nombre de principes communs avec des mises en œuvre contrastes dans les différents pays (Hood, 1991), vise en particulier l'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens, le renforcement et la capitalisation des aspects de la bonne gouvernance au sein des administrations, la rationalisation des dépenses dans un contexte macroéconomique marqué par la crise économique mondiale et ses manifestations négatives sur les échanges internationaux , la récession des économies considérées premières partenaires de l'économie nationale, expressément l'Union Européenne.

Le système financier du secteur public au Maroc obéit aux normes juridiques supérieures du Royaume notamment la constitution et la loi organique relative à la loi de finances(LOLF). En effet la loi organique N°130-13 relative à la loi de finances constitue un appui fondamental, qui corrobore le dynamisme de la réforme des finances publiques au Maroc, outre la ‘‘constitution financière’’ publique vient promouvoir une culture de résultats, de performance et de transparence (Harakat, 2011), permettant ainsi de placer tous les acteurs qui animent le champ public au cœur du débat sur l'efficacité et l'efficience de la dépense publique.

Ladite loi a édicté l'élaboration du projet de performance, qui est un état synthétique qui englobe l'ensemble des programmes structurés par les différents départements, et qui concrétise la vision du pouvoir exécutif en projetant les objectifs par programme et les indicateurs de suivi en question, ainsi garantit un niveau élevé de cohérence entre les différents vecteurs de développement et capitalise la convergence des stratégies sectorielles, en outre il accélère la coupure avec le mode de sélection des stratégies, qui n'est pas fondé sur une analyse objective de l'efficacité économique (Harakat, 2011), sociale et financière de l'action publique, qui produit par conséquent des programmes surdimensionnés par rapport à la réalité politique et aux potentiels financiers national.

Chaque département s'inspire des engagements contenus dans le plan gouvernemental afin d'élaborer une maquette récapitulative de l'ensemble des programmes qui seront à la base des projets et des actions déployées, traduisant les dispositifs nécessaires à l'atteinte des objectifs prédéfinis, notamment les indicateurs de performance qui garantissent un suivi

ponctuel, indispensable à la redirection des activités en cas d'insuffisance signalée par la fonction d'audit interne (Ed-douadi & Bakour, 2020).

Ce document reflète les objectifs fixés pour chaque responsable de programme, et retrace le budget consacré à la mise en œuvre de ces attributions, adossé par la formulation d'une charte de gestion du programme, relatant le schéma pyramidal du comité de pilotage, qui cadre la chaîne de responsabilité et de commandement et structure les formes de coopération entre ces derniers et les responsables des autres instances intervenant au programme, notamment les fonctions supports tels que les ressources humaines, les organes sous tutelle, dans la perspective de rehausser le niveau d'efficience et d'homogénéité des actions engagées.

La loi organique relative à la loi de finances a institué la démarche de performance, qui apporte un éclairage à la budgétisation et qui permet d'apprécier le degré d'atteinte des objectifs grâce aux indicateurs de suivi, élaborés dans une logique de programmation budgétaire triennale, qui consiste à la projection des prévisions budgétaires relatives aux trois années à venir, une décision ferme fixe l'enveloppe budgétaire relatif à la première année, ventilé par programme structuré par les différents départements, les deux années suivantes reflètent une prévision de la dynamique d'exécution du programme.

A ce titre le pilotage de la performance occupe une position axiale dans la production des informations, qui apportent un éclairage sur l'évolution d'exécution des programmes, réellement enregistrée au cours de l'année, et assurent leur l'alignement par rapport à la programmation budgétaire, du côté des réalisations concrétisées comme celui des dépenses déployées, et adosse par conséquent la crédibilité des prévisions relatives aux deux années suivantes.

Outre la mise en œuvre de cette démarche de performance se situe dans un cadre logique qui part de la réflexion stratégique aboutissant à la fixation des priorités et des orientations générales du pays (OCDE, 2018), l'élaboration des stratégies sectorielles conformément aux priorités et orientations précitées, la traduction de la stratégie du département en programmes, ensuite la détermination des objectifs par programme, ainsi la construction des indicateurs de suivi et la formulation des projets de performance.

L'adoption la démarche de performance implique l'existence d'une fonction d'audit de performance, qui constitue un support de veille permanent à la qualité du dispositif de contrôle interne, et de pilotage de la performance.

Les auditeurs doivent veiller à formuler des conclusions et recommandations constructives et pertinentes capables d'alimenter le processus de redressement des faiblesses et des

dysfonctionnements détectés. De même les recommandations doivent être justifiées et fondées sur des raisons logiques argumentées, susceptibles d'apporter une valeur ajoutée significative à la performance des programmes publics. A travers un examen qui s'articule autour de l'évaluation des volets suivants :

4.1- Organisation des départements

L'audit de performance passe en premier lieu par l'évaluation de l'environnement organisationnel du département, en se focalisant sur l'examen de l'organigramme fonctionnel, afin de produire un jugement clair et justifié sur la structuration des différentes unités, l'évaluation des processus de délégation du pouvoir, en vérifiant l'architecture des responsabilités, le respect d'une définition claire des missions, la séparation des tâches, et l'existence des unités capables de garantir une gestion axée sur les résultats. En outre, la vérification de l'existence d'un schéma directeur de la déconcentration administrative qui cadre la délégation des attributions, ainsi les moyens humains, financiers et logistiques au profit des services déconcentrés.

4.2- Processus de pilotage

En deuxième lieu l'appréciation de la performance du processus de pilotage est effectuée à la lumière des dispositions de la LOLF, notamment le respect de la charte de gestion des programmes par les acteurs compétents, l'adoption de la programmation budgétaire triennale et de la gestion axée sur les résultats éclairée par les indicateurs de performance, la contractualisation des gestionnaires territoriaux.

4.3- Analyse des programmes

L'analyse des programmes fait référence au cadre conceptuel des stratégies sectorielles adoptées, traduit en objectifs opérationnels, ainsi déclinés en programmes minutieusement structurés.

4.3.1- Stratégies sectorielles et leur traduction en programmes

Cette phase d'analyse s'articule sur la vérification de la compatibilité des plans stratégiques de développement sectoriels avec les finalités de la politique publique assignées à chaque département ministériel.

D'autre part elle met l'accent sur la pertinence des programmes publics traduisant cette stratégie sectorielle en un ensemble de projets qui concrétisent les orientations du plan stratégique, ainsi la vérification de l'existence d'un cadre de dépenses à moyen terme « CDMT » qui répond parfaitement à cette programmation.

Outre pour des raisons de lisibilité, le nombre d'objectifs et d'indicateurs doit être limité, à cet effet le projet de performance devrait respecter en moyenne:

- ✓ 2 à 6 programmes par département ministériel;
- ✓ 2 à 6 projets ou actions par programme ;
- ✓ 1 à 3 objectifs de performance par programme ;
- ✓ 1 à 3 indicateurs de performance par objectif.

4.3.2- Définition des objectifs

L'approche budgétaire axée sur les résultats implique la liaison des programmes publics à des objectifs de performance dont l'évaluation exige le respect d'un certain nombre de caractéristiques normatives de pertinence et de fiabilité, ainsi un objectif doit être :

- ✓ Enoncés en termes précis, concrets et bien expliqués commençant par un verbe d'action;
- ✓ En nombre limité, comme indiqué précédemment;
- ✓ Représentatifs des volets fondamentaux du programme ;
- ✓ Clairement distinct des objectifs politiques auxquels il contribue ;
- ✓ Traduits par des leviers d'action et des moyens exclusivement imputables au programme de référence.

4.3.3- Structuration des programmes

Un programme est constitué d'un ensemble homogène d'actions et de projets poursuivant une finalité générale commune relevant d'un même département ministériel et auquel sont

associés des objectifs évalués par des indicateurs de performance chiffrés. La construction des programmes doit respecter des règles de conformité telles que :

- ✓ La structure des programmes doit être stable compte tenu des changements gouvernementaux;
- ✓ La dénomination du programme doit être claire et reflète l'essentiel de son contenu;
- ✓ Le nombre de programmes doit être limité afin d'éviter une fragmentation excessive du budget;
- ✓ L'élaboration d'une charte de gestion de programme, adossé par le choix d'un responsable chargé de la mise en œuvre de la démarche de performance;
- ✓ L'établissement d'un budget de programme conformément aux dispositions de la nomenclature budgétaire structurée autour de programmes.

4.4- Gestion des ressources humaines

La performance du volet ressources humaines est évaluée par rapport au degré de maturité du processus qui prend en charge la migration d'une simple gestion administrative des ressources humaines, et des mouvements mécaniques des postes budgétaires, à un vrai management du capital humain, axé sur la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et compétences, adossée par la rédaction de fiches de postes et l'édition d'un référentiel normatif à l'occasion, ainsi l'établissement des fiches individuelles d'évaluation du personnel afin d'optimiser la gestion des carrières et de programmer des formations adaptées à chaque profil.

4.5- Système d'information et reporting

Le système d'information est le facteur clés de succès de toutes réformes structurelles, sa performance fait référence à son degré d'intégrité et d'exhaustivité, ainsi sa capacité à refléter une information fiable et pertinente en temps opportun.

En effet l'évaluation de cet aspect porte sur la disponibilité d'une infrastructure technique capable d'héberger, traiter, et de faire apparaître une information conforme aux critères précités, une architecture qui trace l'écoulement logique de l'information à travers les organes de l'administration en vue de capitaliser la transparence et la crédibilité de cette dernière, ainsi l'intégration d'un capital humain qualifié, notamment des atouts nécessaires au pilotage d'un système assez exigent, adossé des solutions informatiques et des applications qui répondent

parfaitement aux besoins d'une gestion intégrale axée sur les résultats à la lumière du système de Gestion Intégrée de la Dépense «GID», la Gestion Intégrée du Personnel «GIP» et le Système « eBudget ».

D'autant plus, ladite loi organique a édicté les dispositions relatives à la gestion budgétaire axée sur les résultats, qui tend à instaurer les pré-requis nécessaires à une gestion fiable et efficiente des organes publics, en passant d'une simple logique de moyens qui se fixe des objectifs dans la limite des ressources disponibles, à une logique de résultats axée sur l'adoption de la démarche de performance. Ce qui favorise constamment la convergence et la transparence des actions publiques.

5-La gestion axée sur les résultats incorpore la dimension interministérielle et corrobore la convergence des stratégies sectorielles :

La nature transversale de la majorité des chantiers de développement dépasse l'optique d'un seul département (OCDE, 2018), en effet c'est la coordination entre plusieurs entités qui garantit l'émergence des facteurs essentiels à l'atteinte des objectifs escomptés, à titre d'exemple le maintien de la sécurité routière implique l'harmonisation des actions de plusieurs instances publiques compte tenu de la complexité des enjeux qui cadrent ce domaine. A cet effet la structuration des programmes et des projets en question s'effectue sur la base d'une lecture croisée des actions menées par l'ensemble des intervenants, notamment le département chargé de la sécurité nationale, l'aménagement du territoire et la lutte contre l'alcoolémie. Ce qui met en avant l'importance des comités interministériels, et leur rôle crucial à la stimulation des facteurs de synergie nécessaire à la performance de l'action publique, à l'instar du comité interministériel chargé de la sécurité routière. Toutefois il s'avère plus efficient de regrouper les projets de plusieurs départements au titre d'un même programme interministériel afin de maximiser la cohérence, cependant la législation marocaine, notamment l'article 39 la LOLF stipule que les programmes traduisent des politiques sectorielles conférées chacune à un ministre, afin de garantir le succès de la phase transitoire vers la gestion axée sur les résultats.

6-Programmation budgétaire pluriannuelle, pérennité et convergence des programmes publics

L'instabilité du contexte financier international, qui enregistre en permanence des crises de plus en plus complexes, d'autre part l'impératif d'accroissement des besoins en dépenses publiques engendrés par les politiques de développement adoptées par le Maroc, rendent la question de la soutenabilité des finances publiques l'une des préoccupations axiales des décideurs publics. A cet effet l'élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) semble indispensable pour la projection d'une perspective pluriannuelle nécessaire à la pérennité des programmes publics, qui permet d'absorber l'impact financier des variations erratiques qui marquent les marchés internationaux.

De même le CDMT favorise la rationalisation de l'opération d'allocation intersectorielle des ressources(OCDE, 2018), en participant à la création d'un cadre homogène de dépenses, il garantit la déclinaison des priorités stratégiques sectorielles, et concrétise les objectifs partagés, au titre d'une programmation triennale nécessaire à la cohérence et la convergence des politiques publiques. D'autant plus il constitue un cadre synthétique qui adosse les chargés de programmes, en offrant une amélioration substantielle de la visibilité vis-à-vis le dynamisme d'exécution des projets, et le rapprochement entre les objectifs stratégiques et le budget annuel, grâce à la projection des prévisions budgétaires à moyen terme.

En effet Chaque département élabore un CDMT qui reflète les priorités stratégiques relatives à ses attributions, et structure les programmes qui seront exécutés au titre dudit cadre de dépenses. Un rapprochement global est effectué au niveau du ministère chargé des finances afin de consolider l'ensemble des CDMT sectoriels en un document unique qui agrège les prévisions de dépenses des différents départements, dans la perspective de soutenir l'ajustement et la concordance des évaluations en matière de financement possible vis-à-vis des priorités sectorielles. D'autant plus le CDMT constitue une base solide pour le mécanisme de contractualisation entre l'administration centrale et les responsables territoriaux, corroboré par la formulation des contrats objectifs-moyens triennaux, le noyau dur de la performance budgétaire locale.

Conclusion

La crise économique et sociale engendrée par la pandémie COVID-19 constitue un énorme défi à relever par les pouvoirs publics au Maroc, elle exige un niveau très avancé de coordination entre divers secteurs, afin de parvenir à lutter contre les multiples facettes de ce fléau, qui a accentué la fragilité du tissu socio-économique national, qui se caractérise par un déficit notable en matière d'accès aux services de santé de base, d'éducation et des infrastructures, avec un creusement croissant des inégalités, de la précarité et de la vulnérabilité.

Cependant l'évaluation du niveau d'articulation entre les différentes stratégies sectorielles mises en œuvre dans le cadre du plan de développement national, reflète une insuffisance remarquable, et un manque à gagner colossal en termes de complémentarité et d'efficience de l'action publique. A l'instar des conclusions tirées du rapport (OCDE, 2018) relatant l'inadéquation entre la politique de formation et les besoins du marché du travail, qui se répercute négativement sur le niveau d'évaluation des besoins en compétences, et produit par conséquent une détérioration des taux d'insertion des diplômés, et une régression des performances enregistrées par les unités productives. De même la stratégie du tourisme table sur la promotion de la création d'emplois dans le domaine touristique, en l'absence d'une planification adéquate en branches de formation, capable de garantir la capitalisation des pré-requis nécessaires à l'exercice de ces nouveaux emplois, ce qui entache énormément les résultats escomptés.

Malgré l'effort considérable qui a été déployé dans ce sens, à l'instar des comités interministériels, et des dispositifs contractuels, les résultats enregistrés demeurent très limités en matière de convergence de l'effort public (OCDE, 2018). A cet effet l'opérationnalisation accélérée de la démarche de performance budgétaire, reste la solution la plus adaptée, afin de promouvoir les vecteurs indispensables à la synergie des programmes sectoriels, et de construire un positionnement rationnel vis-à-vis des variations erratiques de la conjoncture sociale et économique, notamment en état de crise.

Dans cette perspective il faut renforcer la convergence des programmes publics, à traves la déclinaison du plan de développement national, en objectifs prioritaires clairs et partagés par l'ensemble des entités publiques (OCDE, 2018), véhiculés via des stratégies sectorielles homogènes en programmes budgétaires, projets et actions. En se dotant d'une approche globale et consolidée des comptes publics, axée autour d'une vision interministérielle et une programmation triennale.

D'autant plus il faut promouvoir la culture de réédition des comptes au sein de l'administration publique, par l'activation des missions d'audit de performance, et la production des rapports annuels de performance, liés aux mécanismes de contractualisation par objectifs. Outre accentuer l'instauration d'un système d'information décisionnel intégré, capable de garantir une fiabilité optimale des flux d'informations hébergées, qui favorise davantage la cohérence et la transparence des politiques publiques.

Bibliographie :

1) Ouvrages et articles :

• AMAR, A., BERTHIER, L. (2007). Le nouveau management public : avantages et limites. Gestion et Management Publics. Volume : 5, Décembre 2007.

• AYATALLAH, B. (2005). Eléments de finances publiques. Première Edition. AL MAARIF AL JADIDA. Rabat.

• BOUCKAERT, G. (1994). La gestion des performances dans l'administration: mesure des performances et gestion axée sur les résultats. Paris: Etudes hors série sur la gestion publique, PUMA/ OCDE, 1994.

• BOURGAULT, J. (2004). La mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats: leçons tirées de l'expérience québécoise. Revue Française d'administration Publique. Numéro : 109, 2004.

• CATUSSE, M. (2005). Les réinventions du social dans le Maroc "ajusté". Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée. Numéro : 105-106, pp 175-198.

• ED-DOUADI, S., BAKOUR, B. (2020). Facteurs affectant l'efficacité d'audit interne dans le secteur public : cas du secteur public Marocain. Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit. Volume 4 : numéro 2, pp : 23 – 42.

• ELARAFI, H. (2006). Gestion des finances de l'Etat : Budget, Comptabilité, Trésor. Première Edition, REJJES. Rabat.

• HARAKAT, M. (2010). Les finances publiques à l'éprouve de la transparence et de la performance. Edition AL MAARIF AL JADIDA. Rabat.

• HARAKAT, M. (2011). Les finances publiques et les impératifs de la performance : le cas du Maroc. Edition L'HARMATTAN.

• HINTI, S. (2005).Gouvernance économique et développement des territoires au Maroc. Edition AL MAARIF AL JADIDA. Rabat.

• HOOD, C. (1991). A Public Management for All Seasons (in the UK)?. Public Administration. Volume 69 : numéro 1, PP: 3-19.

• LARIVIERE, C. (2005). Les risques de la nouvelle gestion publique pour l'intervention sociale, Montréal, Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire. En ligne :(http://www.rqiiac.qc.ca/pub/lariviere.htm).

2) Textes juridiques :

• Arrêté du ministre de l'économie et des finances n° 2292-08 du 20 hija 1429 (19 décembre 2008) fixant le référentiel d'audit de la capacité de gestion des services ordonnateurs (BO n° 5706 du 5-02-2009)

• Circulaire du Chef du Gouvernement n°04/2015 relative au lancement de la troisième vague de la budgétisation par programme axée sur la performance dans le cadre du déploiement de la loi organique relative à la loi de finances(https://www.finances.gov.ma/Docs/DB/2015/Circ_CG_4-2015_fr.pdf).

• Circulaire du Premier Ministre n°03/2007 relative à l'élaboration du Cadre de Dépenses à MoyenTerme(http://lof.finances.gov.ma/sites/default/files/circulaire_du_pm_n03_2007_du_8_fevrier_2007.pdf)

• Dahir n° 1-02-25 du 19 moharrem 1423 (3 avril 2002) portant promulgation de la loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics(BO n°5000 du 02-05-2002).

• Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution (BO n° 5964 bis du 30-07-2011).

• Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances (BO n°6370 du 18-06-2015).

• Décret royal n° 330-66 du 10 moharrem 1387 (21 avril 1967) portant règlement général de comptabilité publique, tel qu'il a été modifié et complété (BO n°2843 du 26-04-1967).

• Décret n° 2-07-1235 du 5 kaada 1429 (4 novembre 2008) relatif au contrôle des dépenses de l'Etat. (BO n° 5684 du 20 -11- 2008).

3) Rapports :

• Banque mondiale. (2017). Indicateurs du développement dans le monde (base de données), Washington, DC. http://data.banquemondiale.org.

• Cour des comptes. (2013). Rapport d'activités au titre de l'année 2013.http://www.courdescomptes.ma/fr/Page-27/publications/rapport-annuel/rapport-annuel-de-la-cour-des-comptes-2013--volume-i/1-112/.

• Cour des comptes. (2016). Le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc : Ancrage stratégique et gouvernance. http://www.courdescomptes.ma /upload/MoDUle_20/File_20_296.pdf.

• Groupe de travail national du Ministère des Finances et de la Privatisation au Maroc et de la Banque Mondiale. (2007). Evaluation de la gestion des systèmes de finances publiques. mars2007.http://siteresources.worldbank.org/INTMOROCCOINFRENCH/Resources/CFAArapportfinalApril05_fr.pdf.

• Ministère des Affaires générales et de la Gouvernance. (2015a). La convergence des politiques publiques, État des lieux. http://www.mag.gov.ma/.

• Ministère des Affaires générales et de la Gouvernance. (2015b). La convergence des politiques publiques, Pistes d'action. http://www.mag.gov.ma/.

• OCDE (2018). Examen multidimensionnel du Maroc : Volume 2. Analyse approfondie et recommandations, Les voies de développement, Éditions OCDE, Paris.http://dx.doi.org /10.1787/9789264298699-fr.

• Projet de performance du Ministère de l'Economie et des Finances 2016. (2015).Maroc.(https://www.finances.gov.ma/Docs/DB/2016/projets_performance/PdP%20MSFFDS%20%20Version%20fran%C3%A7aise%2017%20novembre%202015%20VF.pdf.

• Union européenne. (2014). Évaluation des opérations d'appui budgétaire au Maroc, Rapport final, Volume 2, Évaluation menée conjointement par la Commission européenne, l'Espagne, la France et le Gouvernement du Maroc. https://ec.europa.eu/europeaid/sites /devco/files/strategic-evaluation-budget-support-morocco-1332-annex-201409_fr.pdf.

4) Guides méthodologiques :

• Cour des comptes européenne. (2015). Manuel d'audit de la performance2015. Luxembourg

• Ministère de l'Economie et des Finances. (2005). Guide de la réforme budgétaire La nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats et intégrant la dimension genre. (Edition 2005).Maroc.

• Ministère de l'Economie et des Finances. (2015). Guide de la performance. (Edition2015).Maroc

• Ministère de la Santé. (2005). Stratégie de contractualisation interne avec les régions sanitaires. (Edition 2005). Direction de la planification et des ressources financières.

• Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques. (Edition 2015). Principes fondamentaux de l'audit de la performance. Vienne.