

UNIVERSITE MOHAMMED V DE RABAT

Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales – Salé

Conférence sur la budgétisation par programme orientée vers la performance au Maroc et en Afrique

Le 15 Mars 2018

Argumentaire

Equipe de Recherches en Macro-économie et Politiques Publiques, ERMEPP

Depuis les années 80, partout au monde, on a assisté à un élargissement des préoccupations de gestion publique, lequel s'est accompagné de changements d'ordre administratif, budgétaire et comptable. En fait, aucune réforme de gestion importante ne peut se réaliser sans une réforme budgétaire.

La budgétisation axée sur les résultats (BAR) ou orientée vers la performance s'est graduellement imposée déjà en Australie les années 80, en Amérique pendant les années 90, en Europe durant les années 2000 et en Afrique aujourd'hui. Cette nouvelle approche vise la transparence, la reddition de comptes et la responsabilisation, et s'appuyant principalement sur la planification stratégique et la mesure des effets. On a peu à peu pris conscience, cependant, qu'elle ne pouvait s'accomplir indépendamment du budget et que ce dernier, pour s'y articuler, devait changer en conséquence.

En effet, le système de budgétisation traditionnel concentré sur les intrants (ce qu'on dépense), les activités (ce qu'on fait avec) et les extrants (ce qu'on produise) a montré

des limites dans le sens où il ne permet pas de répondre aux demandes des contribuables qui exigent savoir à quoi sert l'argent de leurs impôts. Face à cette situation, les gouvernements ont élargi donc leur vision traditionnelle des pratiques de gestion publique, comme dans la pratique privée, pour se concentrer sur la gestion axée sur les résultats ou la performance. Ainsi, la logique des résultats se substitue, de plus en plus, à la logique des moyens avec, en toile de fond, le passage d'une approche juridique et technique du fonctionnement de l'administration publique vers une approche privilégiant une culture managériale au service des citoyens.

Le point de départ était, la consécration d'une gestion budgétaire axée sur les résultats au niveau des nouvelles Lois Organiques des Finances, ce qui a induit un changement d'ensemble de l'action publique.

Il va sans dire que la budgétisation orientée vers la performance nécessite, comme c'est le cas en France, une refonte forcée des structures administratives pour les faire correspondre aux programmes conçus, des formations assez large au profit des responsables et fonctionnaires à tous les niveaux et au niveau central et déconcentré, un système informatisé constitué en logiciels et progiciels dédiés à la centralisation des opérations budgétaires et comptables et à la gestion des budgets-programmes, la structuration de la nomenclature budgétaire autour de programmes qui incarnent le cadre de la démarche de performance, la réforme des statuts du personnel dans la fonction publique pour maîtriser la masse salariale et pour assurer l'égalité dans l'avancement d'échelles et d'échelons, la mise en place des structures de contrôle interne et d'audit des programmes et d'évaluation comme métiers d'accompagnement. Etc.

De plus, il faut citer d'autres outils de la budgétisation publique qui constituent les piliers d'une budgétisation axée sur les résultats (BAR) comme la mise en place de des tableaux des opérations financières de l'Etat (TOFE), le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), la tenue d'une comptabilité en droits constatés. Ces bases doivent être mises en place pour implanter correctement la BAR. Les deux premiers éléments permettent de se donner un horizon temporel qui dépasse l'annualité budgétaire. On doit pouvoir se projeter sur plus d'une année afin d'avoir une bonne idée des recettes et des financements qui seront disponibles pour accomplir ce que l'on a commencé, et l'on doit pouvoir évaluer les effets budgétaires pluriannuels des décisions que l'on prend aujourd'hui. Le budget de programme s'y prête particulièrement bien, puisqu'il rassemble des activités poursuivant un but commun, leur attribue des objectifs à atteindre et des ressources conséquentes. C'est une présentation intégrée et orientée des crédits budgétaires¹.

¹Pierre CLICHE, (2015). Budget Public et performance. Presses de l'Université du Québec P5.

En outre, si la dépense publique dans des pays développés, à économies structurées, exerce des effets économiques visibles, tel n'est pas le cas, dans les pays en développement notamment africains où la dépense publique n'exerce pas les effets escomptés.

Pour cette raison, il est jugé utile d'assurer une liaison entre les budgets-programmes et un modèle économique pour notre pays au niveau national et au niveau régional. A ce titre, se référant aux résultats du dernier rapport de la Banque Mondiale intitulé «*The Changing Wealth of Nations 2018*», il ressort de ce rapport qu'entre 2005 à 2014, le Maroc a enregistré une forte croissance de la richesse par habitant, en hausse de 45%. Des gains notables ont été enregistrés dans le capital produit (bâtiments, infrastructures, etc.) et le capital naturel (forêts et ressources minières, par exemple). Cependant, une grande partie de cette faiblesse est due au capital humain. En effet, en 2014, 41% de la richesse totale du Maroc était constituée du capital humain, contre 59% en Egypte et 65% au Liban.

A rappeler que cette étude a examiné l'évolution de la richesse de 141 pays entre 1995 et 2014, en considérant le capital naturel (forêts et ressources minières, par exemple), le capital humain (revenus d'une personne sur toute sa vie), le capital produit (bâtiments, infrastructures, etc.) et les actifs étrangers nets.

Dans un tel contexte, il paraît que les budgets-programmes et les budgets opérationnels des programmes au niveau des services déconcentrés et au niveau des régions du Royaume doivent traduire inéluctablement les piliers du nouveau modèle économique du Maroc comme l'a souligné Sa Majesté dans son Discours à l'occasion de la rentrée parlementaire d'octobre 2017.

En outre, cette conférence vise à analyser l'état des pratiques relatives au système des budgets-programmes pour des départements ministériels et dans certains pays africains membres de l'UMEOA et montrer leurs insuffisances ; les principaux défis de mise en œuvre des réformes du budget-programme; et, l'impact de l'adoption des budgets-programmes dans les pays africains notamment le Burkinafaso, le Mali et le Niger. A ce titre, une comparaison avec la France est riche d'enseignements du moment que les systèmes budgétaires et comptables de la majorité des pays africains sont francophones.

En effet, la France a achevé la mise en place d'une première génération de réformes budgétaires qui a commencé en 2006, juste après la promulgation des dispositions de la Loi Organique des Finances de 2001. Cette première réforme a consisté en

l'élaboration des budgets-programmes, en l'identification des objectifs spécifiques et la détermination des indicateurs de résultats pour environ 150 directions (50 directions étant supprimées ou fusionnées sur 200) en 2009, dans le cadre d'une Révision Générale des Politiques Publiques. De plus, la France a fusionné les ministères et a resserré les implantations territoriales dans le but de faire correspondre le poids des programmes aux périmètres administratifs. Il faut souligner que la réforme administrative en France peut être considérée comme le plus grand challenge auquel ce pays a fait face sous le mandat du Président Nikola Sarkozy².

Nous constatons aussi qu'il y a une stabilité dans le nombre et contenu des programmes, des objectifs ainsi que des indicateurs qui n'ont pas connu de changements significatifs et ce depuis 2009. Ceci traduit une volonté, pour ce pays, de faire réussir la mise en place des budgets-programmes.

Aujourd'hui, la France a pu passer à une seconde génération des réformes budgétaires en instaurant des Macro-Processus qui visent à harmoniser les composantes de la première génération de la réforme budgétaire.

Vu l'intérêt et les défis que l'approche des budgets-programmes posent pour le Maroc, en particulier, et pour les pays d'Afrique, en général, l'Equipe de Recherche en MacroEconomie et Politiques Publiques (ERMEPP) relevant de la Faculté de Droit de Salé organise une conférence à ce sujet qui regroupe des experts et des professeurs spécialistes de la Faculté. Cette conférence se déroulera le 15 Mars 2018 au siège de la Faculté de Droit de Salé à l'Amphi principal.

Les exposés des intervenants sont structurés autour de cinq grands axes comme suit : le premier porte sur le cadre légal des budgets – programmes. Le second axe est relatif aux budgets - programmes et modèle économique nouveau pour le Maroc. Le troisième à trait à l'évaluation de la conception des budgets-programmes ministériels. Le quatrième axe examine les budgets - programmes en liaison avec la régionalisation avancée au Maroc. Le dernier axe discute des budgets - programmes en Afrique, notamment les pays membres de l'UEMOA.

² Franc Mordacq, (2008). Exposé sur la gestion budgétaire orientée vers la performance. SBO Meeting, OCDE, Egypte, le Caire.