

Royaume du Maroc



GUIDE DE CONSTRUCTION DES PROGRAMMES BUDGETAIRES

Ce guide a été réalisé par la Direction du Budget relevant du ministère de l'Économie et des Finances dans le cadre du jumelage d'appui à la mise en œuvre de la réforme de la loi organique relative à la loi de finances au Maroc avec Expertise France et qui est une composante du projet d'appui à la mise en œuvre du nouveau cadre de gouvernance mené avec la Banque mondiale.

Il a bénéficié des enseignements tirés de toutes les expérimentations menées par les ministères préfigurateurs depuis 2014 et des observations recueillies auprès d'eux au cours de son élaboration.

Sommaire

PREFACE	3
INTRODUCTION	6
1^{ère} PARTIE - PERIMETRE ET CONTENU DES DIFFERENTS TYPES DE PROGRAMMES	11
I – La nouvelle nomenclature budgétaire.....	11
II – Les principes communs à la construction des programmes.....	19
III – Les programmes présentant une politique publique.....	22
IV – Les programmes de soutien (ou support).....	24
V – Les questions à se poser lors de la construction d’un programme budgétaire.....	26
VI - Les risques en cas de mauvaise construction d’un programme.....	28
VII - Les gages de qualité d’une bonne construction des programmes.....	29
2^{ème} PARTIE – LA MISE EN ŒUVRE DE LA BONNE GOUVERNANCE DES PROGRAMMES	30
I – Le responsable de programme désigné par le ministre doit être capable d’exercer sa fonction.....	31
II – Le mode de gouvernance du programme doit être précisément défini.....	32
III – La pyramide de pilotage du programme doit être mise en place.....	33
IV - Les risques associés à ces questions si les réponses sont négatives.....	34
V - Les gages de qualité liés à la construction des programmes.....	34

PREFACE

Ce guide fait partie d'un ensemble de guides élaborés à l'occasion de la mise en œuvre de la réforme budgétaire résultant de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances promulguée par le dahir n°1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) et du décret n° 2-15-426 du 28 ramadan 1436 (15 juillet 2015) relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances.

La liste de ces guides, publiés ou en cours d'élaboration, est la suivante :

- Guide de construction des programmes budgétaires ;
- Guide de la performance ;
- Guide des déterminants de la dépense ;
- Guide du dialogue de gestion et du pilotage opérationnel ;
- Guide de performance des établissements publics ;
- La LOF expliquée au grand public;
- Guide sur la programmation budgétaire triennale.

Le présent guide de construction des programmes budgétaires est composé d'une introduction qui détaille les trois dimensions des programmes budgétaires à prendre en compte lors de leur construction.

La première dimension « dimension budgétaire » fait l'objet de la première partie complétée de deux annexes. La 1^{ère} annexe détaille les 2 axes de la nouvelle nomenclature budgétaire marocaine : le 1^{er} axe (qui peut être qualifié de vertical) détaille les niveaux juridiques de la nomenclature dont les 6 premiers sont présentés dans les morasses budgétaires ; le 2^{ème} axe (qui peut être qualifié d'horizontal) détaille la nomenclature budgétaire telle qu'elle est présentée dans les projets de performance. La 2^{ème} annexe porte sur la définition de la notion de « projets/actions » au sein du programme.

La deuxième dimension « la dimension managériale » est présentée dans la seconde partie consacrée à la mise en œuvre de la bonne gouvernance des programmes par les nouveaux acteurs de la gestion publique que sont les responsables de programmes et qui doivent notamment mettre en place une pyramide de pilotage efficace.

La troisième dimension « la dimension relative à la performance publique » n'est pas présentée dans ce guide car elle fait l'objet du guide de la performance auquel il faut se référer à l'occasion des travaux relatifs à la performance, en particulier lors de l'élaboration du projet de performance ministériel.

Dans chacune des deux parties sont énoncées des règles issues de la loi organique relative à la loi de finances organique et du décret relatif à l'élaboration et à l'exécution des lois de finances (par exemple, un programme est

ministériel et un responsable doit être désigné à sa tête) et des préconisations issues des expérimentations tant nationales qu'internationales (par exemple, un programme doit avoir une taille critique). Elles se terminent chacune par un questionnement logique élaboré pour aider les ministères à se poser les bonnes questions au moment de la mise en œuvre de la réforme, mais également après sa mise en œuvre pour apporter des mesures correctives aux défaillances ou faiblesses qui apparaissent souvent dans les premiers temps de la réforme.

INTRODUCTION

Un des changements majeurs opérés par la loi organique relative à la loi de finances (LOF) consiste dans la structuration du budget en **programmes budgétaires** qui sont présentés dans les **projets de performance (PdP)** élaborés par chaque département ministériel ou institution concerné et transmis à la commission parlementaire compétente en accompagnement du projet de budget (morasse). Ces programmes comprennent à la fois les crédits du budget général (BG), des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA) et des comptes d'affectation spéciale (CAS). Il est rendu compte de l'exécution des programmes budgétaires dans un rapport de performance.

Les projets de performance sont la présentation de la démarche de performance conduite au sein des programmes dans le cadre d'une stratégie ministérielle ;

En résumé, **cette démarche consiste à faire mieux avec autant, voire moins, de crédits que les années précédentes.**

Les projets de performance ne sont donc ni un support « publicitaire » ni un document tendant à obtenir ou justifier une augmentation des crédits. Leur objet est de présenter la stratégie du ministère, les objectifs poursuivis et l'amélioration des résultats escomptés grâce aux

différents leviers mis en œuvre : mobilisation du personnel, pertinence des actions et des projets retenus, meilleure organisation administrative, gains de productivité....

De ce fait, les programmes budgétaires ont à la fois :

1° Une dimension budgétaire. Chaque programme correspond à des **enveloppes de crédits** consacrées à une politique publique définie (programme de politique publique) ou au soutien de ces politiques publiques (programmes support).

Le programme constitue le 4^{ème} niveau de la nomenclature budgétaire (cf. ci-dessous la 1^{ère} partie – I. la nouvelle architecture du BG, des SEGMA et des CAS issue de la LOF) dont les crédits sont répartis entre plusieurs titres et chapitres et, le cas échéant, entre le budget général, les SEGMA et les CAS.

Les projets de performance présentent les crédits du BG, des SEGMA et des CAS selon un axe horizontal qui permet d’appréhender la totalité des enveloppes de crédits consacrées à un programme.

La constitution et le suivi de ces enveloppes correspondent donc à une vision transversale du 4^{ème} niveau de la nomenclature budgétaire des trois supports (BG, SEGMA, CAS) de la loi de finances.

2° Une dimension managériale. La réforme budgétaire a aussi pour conséquence une **nouvelle organisation du**

pilotage d'une politique publique ou des fonctions de soutien.

La LOF dispose (article 39) qu'un « responsable par programme, désigné au sein de chaque département ministériel ou institution, est chargé de définir les objectifs et indicateurs dudit programme et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre. »

Il revient à ce responsable de programme de préciser, tant au niveau central que déconcentré, l'organisation et les procédures de pilotage permettant de définir puis d'atteindre les objectifs énoncés pour son programme.

En effet, le responsable de programme n'est que le sommet de la pyramide de pilotage du programme. Il faut donc préciser d'une part comment est structurée cette pyramide (combien de niveaux) et quels sont les responsables des actions et des projets qui, au niveau central ou déconcentré, vont piloter la réalisation des différents projets/actions.

3° Une dimension relative à la performance de l'action publique car les programmes sont le *cadre de la présentation et de la conduite de la nouvelle démarche de performance*.

L'article 39 de la LOF précise qu'un « programme est un ensemble cohérent de projets ou actions [...] auquel sont associés des objectifs définis en fonction des finalités

d'intérêt général ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés... »



Ce guide a pour objet d'aider à la construction des deux premières dimensions des programmes budgétaires des ministères : les dimensions budgétaires et managériales. La dimension relative à la performance est traitée dans le « Guide de la performance » auquel le lecteur est invité à se référer.

Dans ce guide l'ordre de présentation des trois dimensions n'a pas de signification particulière et ne doit pas être interprété comme décrivant les étapes successives de construction des programmes. Au contraire, la réflexion sur les trois dimensions des programmes budgétaires doit être menée en parallèle car elles ont des interactions entre-elles.

Ainsi, la définition du périmètre et du contenu en crédits des différents programmes, objet de la 1^{ère} partie, doit se fonder sur les missions confiées à chaque ministère et la stratégie qui a été définie pour les mettre en œuvre compte tenu des moyens alloués.

De la même manière, la construction des programmes ne doit pas être systématiquement calquée sur

*l'organisation administrative existante des ministères.
La nouvelle fonction de responsable de programme
permet de dépasser les cloisonnements existants.*

1^{ère} PARTIE - PERIMETRE ET CONTENU

DES DIFFERENTS TYPES DE PROGRAMMES

La définition de la stratégie ministérielle pour accomplir les missions qui sont dévolues à chaque département ministériel par les décrets d'attribution est une étape préalable et indispensable avant la structuration du budget ministériel en programmes budgétaires. En principe, un programme budgétaire correspond à une politique publique. Cependant, la construction des programmes budgétaires doit tenir compte du montant des crédits en jeu et du gain d'efficacité qui est attendu d'une globalisation des crédits au sein des programmes d'une taille suffisante. Ainsi, un programme peut regrouper, par exception, plusieurs politiques publiques conduites par le ministère lorsque le montant des crédits alloués à chacune de ces politiques publiques ne justifie pas la constitution d'un programme spécifique et à condition que ces politiques publiques soient voisines ou complémentaires. Dans ce cas, les différentes politiques publiques contenues dans le programme budgétaire peuvent être explicitées au travers des objectifs du programme.

I - La nouvelle nomenclature budgétaire

La LOF définit les différents niveaux de la nomenclature budgétaire de présentation et d'exécution expliqués ci-dessous.

Les principes de codification (nombre de caractères ou digit, signification des séries...) de cette nomenclature ainsi que des nomenclatures associées (nomenclature fonctionnelle, nomenclature comptable...) sont en cours d'élaboration par la direction du budget. Ils seront présentés aux ministères et directions intéressés dès que les travaux préparatoires seront achevés.

Ces travaux permettront d'adapter les systèmes d'information, principalement e-budget et GID, et de répondre ainsi aux exigences de la réforme budgétaire.

Les niveaux de la nomenclature budgétaire de présentation sont au nombre de 6 auxquels s'ajoute un 7^{ème} niveau en exécution :

→ **1° Les titres** (article 38 de la LOF). C'est le **1^{er} niveau** de la nomenclature budgétaire.

Il y a 3 titres différents :

- ✓ Titre I – Dépenses de fonctionnement ;
- ✓ Titre II – Dépenses d'investissement ;
- ✓ Titre III – Dépenses relatives au service de la dette publique.

Les ministères autres que celui de l'Economie et des Finances ne sont concernés que par les titres I et II.

- **2° Les ministères ou institutions** (articles 38 et 39 de la LOF). Ils constituent le **2^{ème} niveau** de l'arborescence de la nomenclature budgétaire au sein de chaque titre.
- **3° Les chapitres** (article 38 de la LOF). Ils constituent le **3^{ème} niveau** de l'arborescence de la nomenclature budgétaire.

Bien que les ministères ne figurent pas dans l'énumération du 2^{ème} paragraphe de l'article 38, ils constituent en fait le deuxième niveau de l'arborescence de la nomenclature budgétaire de présentation au sein de chaque titre.

En effet, le 3^{ème} paragraphe de l'article 38 précise que « Pour chaque département ministériel ou institution, il est prévu, en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, un chapitre pour le personnel et un chapitre pour le matériel et les dépenses diverses. Il est prévu pour les dépenses d'investissement un chapitre par département ministériel ou institution ». Cette règle a pour effet d'obliger l'insertion d'un niveau « ministère ou institution » dans l'arborescence de la nomenclature entre les titres et les chapitres.

Ainsi, il y a, au sein de chaque ministère deux chapitres de dépenses de fonctionnement : le chapitre des dépenses de personnel et le chapitre des dépenses pour le matériel et les

dépenses diverses et un chapitre pour les dépenses d'investissement.

Sauf pour les dépenses de personnel qui ne concernent que le BG, les chapitres de MDD et d'investissement peuvent comprendre trois supports de crédits : les crédits du BG, ceux des SEGMA et ceux des CAS.

→ **4° Les programmes** (article 39 de la LOF). Ils constituent le **4^{ème} niveau** de l'arborescence de la nomenclature.

Les crédits d'un programme sont répartis entre plusieurs chapitres d'un même ministère. Ils peuvent également être répartis entre le BG et les SEGMA ainsi que les CAS.

La vision complète des crédits d'un programme nécessite donc une approche transversale consistant à reconstituer, à partir des morasses, les crédits répartis au sein des chapitres d'un même ministère et qui peuvent comprendre des crédits du budget général, des SEGMA et des CAS.

→ **5° Les régions** (article 38 de la LOF). Elles constituent le **5^{ème} niveau** de l'arborescence de la nomenclature budgétaire qui renseigne ainsi sur le niveau géographique de la gestion des crédits. Les crédits qui sont gérés directement par les administrations centrales ne doivent pas être répartis entre les régions. De même,

les crédits dont la répartition par région n'est pas identifiée lors de la préparation du projet de la loi de finances, peuvent n'être répartis qu'après le vote de la loi de finances, en cours de gestion.

→ **6° Les actions ou projets** (articles 38 et 40 de la LOF). C'est le **6^{ème} niveau** de l'arborescence de la nomenclature budgétaire. Il permet:

- de préciser la destination de la dépense au sein du programme (projet/action) correspondant à un service public, un dispositif d'intervention (ou une même catégorie de dispositifs d'intervention) ou à une fonction administrative ;
- ou d'identifier un très grand projet d'investissement (infrastructure), ou une même catégorie de projets d'investissement ou encore une activité de l'administration gérée et suivie en « mode projet ».

Les actions ou projets constituent un niveau de détail de la destination des crédits. Ces crédits peuvent donc n'être que d'une seule grande nature de dépense (par exemple, ça ne peut n'être que du MDD ou de l'investissement) ou de plusieurs natures de dépense (par exemple, personnel et MDD ou MDD et investissement, ou même de toutes les natures) ; dans ce dernier cas, la même action ou le même projet se retrouvera dans les deux ou les trois chapitres regroupant les crédits par grande nature (personnel, MDD, investissement).

Dans la mesure où la loi organique dispose qu'il y a une fongibilité totale entre les différents projets/actions (niveau du paragraphe actuel), ce niveau de nomenclature bien que marquant une spécialité obligatoire des crédits est de fait une nomenclature très indicative ; la liberté totale de redéploiement pour le ministère gestionnaire sans demander l'autorisation au ministère de l'Economie et des Finances fait que l'exécution budgétaire peut être très différente de la prévision initiale.

Quelques conseils sont proposés pour définir les projets/actions :

- Les projets/actions doivent être conçus de façon pérenne ou du moins se déroulant sur plusieurs années dans la mesure où il s'agit de « morceaux » du programme (au niveau central ou de la région) mettant en œuvre de façon quasi permanente une politique publique ;
- Le nombre de projets/actions ne doit pas avoir pour conséquence la fragmentation excessive de la nomenclature budgétaire car cela risque de la rendre difficilement lisible et d'en complexifier la gestion ;
- Les noms des projets/actions doivent être lisibles, expressifs et facilement compréhensibles pour un lecteur non averti de façon à montrer précisément la finalité des crédits budgétaires. C'est un élément de la transparence budgétaire ;

- Il est conseillé de ne pas utiliser d'adverbes ou de verbes qui sont plutôt réservés aux objectifs même si parfois le choix n'est pas facile ;
- La totalité des crédits doit bien évidemment être répartie sur les différents projets/actions ;
- Les crédits doivent être en totalité répartis de façon homogène s'ils ont le même objet dans une action car le but n'est pas de faire une comptabilité analytique ;
- des actions supports peuvent être prévues dans un programme opérationnel s'il n'y a pas de programme support du ministère en tant que tel ou s'il s'agit d'un support exclusif de cette politique opérationnelle.

Cette notion de « Projets/actions » est illustrée en annexe 2.

→ **7° Les lignes budgétaires** (article 41 de la LOF). C'est le **7^{ème} et dernier niveau** de l'arborescence de la nomenclature budgétaire. C'est un niveau de la nomenclature d'exécution qui n'est pas présenté dans les morasses déposées au niveau des commissions parlementaires concernées ni dans les projets de performance mais seulement dans le projet de loi de règlement.

Elles permettent de renseigner sur la « nature économique » de la dépense au sens budgétaire.

En effet, le terme de « nature économique » de la dépense renvoie, en général, à la comptabilité générale et aux classes 2 et 6 du plan comptable de l'Etat. Toutefois, il a été décidé

de conserver l'utilisation budgétaire de ce 7^{ème} niveau pour :

- Continuer à suivre les dépenses selon des regroupements qui ne correspondent pas forcément à des natures économiques au sens de la comptabilité générale mais qui ont un intérêt pour la maîtrise ou la compréhension de la dépense (frais de déplacement, frais de réception, dépenses d'informatique...);
- Maîtriser la dépense sur certaines lignes budgétaires (dites lignes sensibles) en évitant que ces lignes soient alimentées par des crédits provenant d'autres lignes budgétaires.

Pour cela le niveau de la ligne budgétaire répondra à deux objectifs:

- Un suivi de la nature de la dépense au sens budgétaire avec une nomenclature des lignes budgétaires établie par la direction du budget en concertation avec la Trésorerie Générale du Royaume (TGR) et les ministères ;
- Un suivi de la nature économique de la dépense au sens de la comptabilité générale avec une codification du plan comptable de l'Etat établi par la TGR en concertation avec la direction du budget et les ministères. Les codes de cette nomenclature économique seront appareillés avec les lignes budgétaires. Autrement dit, un code de la

nomenclature économique devra être associé à chaque ligne budgétaire pour permettre l'alimentation de la comptabilité générale de l'Etat marocain.

La budgétisation par programme nécessite donc d'établir et de tenir une situation des crédits selon deux axes (Cf. Annexe 1) :

- **Un axe juridique (vertical)** selon l'arborescence définie par les articles 38 à 41 de la LOF détaillée ci-dessus et qui est présentée dans les morasses ;
- **Un axe programmatique (horizontal)** qui est présenté dans les projets de performance, permettant de reconstituer tous les crédits d'un même programme, qui peuvent être de 3 chapitres différents et de 3 supports différents : budget général, SEGMA et CAS. Ces crédits d'un programme se subdivisent ensuite en régions, projets/actions et en lignes budgétaires en exécution, pour des montants identiques dans les deux axes.

II - Les principes communs à la construction des programmes

Des principes doivent être pris en compte lors de la construction des programmes :

→ 1° Un programme est ministériel

L'article 39 de la LOF précise qu' « un programme est un ensemble cohérent de projets ou actions relevant d'un même département ministériel... ». Il n'y a donc pas de programmes interministériels.

→ 2° Un programme doit être simple à gérer

Un programme budgétaire doit toujours être facilement gérable en exécution. Il ne doit jamais être construit de manière analytique, au sens de la comptabilité analytique, ni pour des raisons d'affichage ou de communication.

Deux règles doivent toujours être respectées lors de l'exécution des crédits d'un programme :

- La rémunération d'un agent (statutaire ou contractuel) ne s'impute que sur un programme et un seul ;
- Une facture (dépenses de fonctionnement ou d'investissement) ne s'impute que sur un programme et un seul.

→ 3° Un programme doit avoir une taille critique

La 3^{ème} règle permettant d'assurer le caractère gérable facilement en exécution d'un programme est celle de sa **taille critique**. Plus le nombre de programmes est réduit, plus les enveloppes de crédits sont importantes, plus les gestionnaires auront des marges de manœuvre (fongibilité). En outre, la réduction du nombre de programmes permet de réduire les coûts de gestion (moins de mouvements de

crédits, moins de visas, moins de marchés à passer, moins de factures à traiter...).

→ **4° L'inscription des crédits dans les grandes catégories (Personnel ; matériel et dépenses diverses ; investissement) doit toujours respecter les principes relatifs aux grandes natures économiques de la dépense**

Ainsi, tous les crédits relatifs aux dépenses de personnel doivent être inscrits dans les chapitres de personnel. Aucun agent de l'Etat ne doit être rémunéré à partir de crédits inscrits sur un chapitre de MDD ou d'investissement.

De même, tous les crédits correspondant à l'acquisition d'immobilisations destinées à demeurer dans le patrimoine de l'Etat (terrains, immeubles, systèmes d'information, véhicules...) doivent être inscrits dans le chapitre d'investissement.

Les crédits inscrits dans les chapitres MDD des ministères correspondent aux charges autres que du personnel du point de vue de la comptabilité générale et qui peuvent être des dépenses de fonctionnement (biens consommés au premier usage – ce qui les distingue des immobilisations – et qui correspondent à l'acquisition de fournitures de marchandises, d'approvisionnement ou de services consommés directement par les administrations au titre de leur activité ordinaire) ou des transferts.

III - Les programmes présentant une politique publique

- 1° Le principe de base de construction des programmes est que ceux-ci regroupent les crédits de personnel, de fonctionnement et d'investissement consacrés à une politique publique ou à un ensemble cohérent de politiques publiques, qu'ils soient inscrits sur le BG, des SEGMA ou des CAS

Toutefois, ce principe de base doit être concilié avec les règles communes énoncées ci-dessus (la rémunération d'un agent ainsi que toute facture doit être imputée sur un programme et un seul) ainsi que le respect de la taille critique. Cette dernière règle oblige très souvent à constituer des programmes concourant à plusieurs missions dévolues à un département ministériel ou regroupant plusieurs politiques d'intervention.

- 2° La budgétisation des dépenses indivises au sein d'un programme de politique publique :

- ✓ Les dépenses de matériel et dépenses diverses

Dans de nombreux cas, les dépenses de MDD peuvent être imputées directement sur une action ou un projet au sein d'un programme. C'est notamment le cas lorsqu'une administration ou un service, disposant d'une autonomie de

gestion, ne concourt qu'à une action de politique publique ou lorsqu'il s'agit de dépenses spécifiques facilement rattachables (études, colloques, communication...)

Mais, sauf rares exceptions, il y a toujours des dépenses indivises (qui sont communes à toutes les actions ou à tous les projets) au sein d'un programme qui doivent être imputées, soit sur une action de soutien (support) qui doit être prévue au niveau de chaque programme, soit au sein du programme support de chaque ministère (cf. IV ci-dessous).

En particulier, dès qu'un bâtiment administratif héberge du personnel dont l'activité concourt à plusieurs actions ou projets du programme, ses dépenses d'entretien et de fonctionnement doivent être imputées sur une action soutien.

✓ La budgétisation des dépenses de personnel

La rémunération d'un agent doit être rattachée à une action ou un projet.

Dès lors qu'un agent concourt à la réalisation de plusieurs actions ou projets au sein d'un programme, sa rémunération doit être rattachée à l'action de soutien du programme.

Si l'agent concourt à la réalisation d'actions ou projets relevant de plusieurs programmes du ministère, sa

rémunération doit être rattachée au programme de soutien du ministère (cf. IV ci-dessous).

IV - Les programmes de soutien (ou support)

Plusieurs dépenses de fonctionnement (MDD et personnel) peuvent ne pas être rattachables à un programme de politique publique.

Il s'agit :

→ **1° Des dépenses « d'état-major »** qui regroupent essentiellement les ministres et leurs collaborateurs directs (cabinets), les secrétariats généraux ainsi que les inspections générales ministérielles (non spécifiques à un métier ou une politique publique).

En effet, dès lors qu'un département ministériel conduit plusieurs politiques publiques se traduisant par plusieurs programmes, il est nécessaire de grouper les fonctions « d'état-major » dans un programme de soutien car le ministre, ses collaborateurs et l'inspection générale concourent à la mise en œuvre de toutes les politiques publiques du département ministériel.

→ **2° Des dépenses des directions de soutien à l'ensemble du département ministériel.**

Il s'agit souvent des directions des affaires financières, des directions des ressources humaines, des directions des systèmes d'information, des directions des affaires

juridiques, des directions de la communication et des services de la logistique. Dès lors que ces directions, qui peuvent être regroupées ou non au sein des secrétariats généraux, gèrent les moyens (financiers, humains, matériels...) de plusieurs autres directions « métiers » qui ont la charge de la mise en œuvre d'une politique publique, il est nécessaire d'inscrire les crédits de ces directions ou services dans le programme de soutien du département ministériel.

→ 3° Des dépenses des services déconcentrés polyvalents.

Le personnel de certains services déconcentrés des départements ministériels concourt à la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques dont les crédits sont inscrits dans plusieurs programmes.

La rémunération d'un agent ne devant jamais être éclatée entre plusieurs programmes, il est nécessaire dans le cas des services polyvalents d'inscrire leurs crédits dans le programme soutien du ministère.

Les limites à respecter dans la constitution des programmes de soutien :

- Ne constituer qu'un programme soutien par département ministériel pour éviter une grande fragmentation des crédits qui n'aurait d'autre but que de « coller » à l'organigramme du département ministériel ; et pour permettre un pilotage de

l'ensemble des moyens communs par le haut-responsable hiérarchique désigné par le ministre comme responsable de ce programme ;

- N'inclure que les crédits des services transversaux. Il peut y avoir des directions administratives et financières, des directions de ressources humaines...ou des inspections générales propres à un programme de politique publique ;
- Ne pas constituer des programmes ne comportant qu'une nature de crédits (uniquement du personnel ou uniquement de l'investissement, par exemple).

Ces programmes ministériels de soutien peuvent être, en général, intitulés « Conduite et pilotage des politiques du département ministériel de ».

V - Les questions à se poser lors de la construction d'un programme budgétaire

1° Le périmètre de chaque programme correspond-il bien aux missions confiées au département ministériel ou à l'institution en question et à la stratégie qu'il a définie ?

Il convient d'abord de vérifier que les programmes présentés dans le projet de performance (PdP) du ministère sont cohérents avec :

- Le décret relatif aux attributions et à l'organisation du ministère ;

- La stratégie du ministère qu'il a préalablement définie, par exemple les stratégies sectorielles.

2° Le périmètre du programme et sa décomposition en projets ou actions sont-ils lisibles et cohérents ?

Les points successifs à examiner sont :

✓ **Le périmètre du programme intègre-t-il bien tous les moyens et activités du département ministériel qui contribuent à la politique qui le sous-tend ?**

- A quelle politique publique le programme répond-t-il ? Est-ce clairement expliqué ?
- Y-a-t-il des programmes associés, proches, dans le même département ministériel ou dans un autre département ministériel ? Si oui, les frontières respectives de ces programmes sont-elles claires et lisibles ?
- Existe-t-il un dispositif de coordination avec les autres programmes qui participent ou contribuent à la même « grande » politique publique ?
- Si des crédits du personnel sont inscrits au niveau du programme, le personnel est-il bien dévolu uniquement aux projets ou actions du programme ou à leur soutien, ou s'agit-il de personnel polyvalent ou de soutien à tous les programmes ?
- Comment le problème des fonctions supports est-il traité ?

✓ **Le découpage du programme en projets ou actions est-il clair, lisible, et cohérent ?**

- Les projets ou actions sont-ils bien une déclinaison cohérente des programmes, c'est-à-dire correspondent-ils bien à ses finalités ou constituent-ils bien ses leviers d'action ?
- Si le programme contient une action support, celle-ci est-elle bien circonscrite aux seules dépenses indivises du programme ?

VI - Les risques en cas de mauvaise construction d'un programme

1° Les programmes du département ministériel n'ont été définis qu'en fonction de l'organigramme existant ;

2° Un décalage est constaté entre l'identification d'une politique publique, le périmètre du programme et le contenu des crédits affectés au programme ;

3° Une réflexion insuffisante sur l'articulation avec d'éventuels programmes connexes ou associés ;

4° Intégration insuffisante du personnel dédié au programme, ou à l'inverse intégration du personnel dont l'activité déborde le périmètre du programme ;

5° Mauvaise prise en compte des fonctions supports ;

Les éventuels défauts énoncés ci-dessus peuvent entraîner un risque de mauvaise imputation des crédits et donc une mauvaise information sur la réalité de la dépense publique ainsi qu'un pilotage défaillant de la politique publique et donc une inefficacité de l'action publique.

VII - Les gages de qualité d'une bonne construction des programmes

1° La mise à jour régulière de la stratégie du département ministériel ;

2° Les réflexions menées sur l'organigramme du département ministériel en parallèle à la construction des programmes ou en conséquence des choix arrêtés ;

3° La connaissance précise de l'activité des agents (organigrammes fonctionnels détaillés et mises à jour, existence ou non d'enquêtes-temps).

2^{ème} PARTIE – LA MISE EN ŒUVRE DE LA BONNE GOUVERNANCE DES PROGRAMMES

Le 2^{ème} alinéa de l'article 39 de la LOF dispose « qu'un responsable par programme, désigné au sein de chaque département ministériel ou institution, est chargé de définir les objectifs et indicateurs dudit programme et d'assurer le suivi de sa mise en œuvre. »

Un programme peut rassembler les crédits d'une seule direction d'administration centrale, dans ce cas, il est logique que le directeur d'administration centrale en soit le responsable.

Mais, il y a des cas dans lesquels un programme regroupe les crédits de plusieurs directions de l'administration centrale (DAC). Dans ce cas, le ministre concerné doit désigner parmi les directeurs de l'administration centrale celui qui assure la fonction de responsable de programme.

Le fait qu'un directeur soit désigné responsable de programme ne remet pas en cause les fonctions des autres directeurs. En effet, chaque directeur de l'administration centrale est nommé et dispose des attributions de direction de son administration. Le responsable de programme désigné par le ministre se voit attribué le travail consistant à piloter la démarche de performance mise en œuvre de

manière collégiale avec les autres directeurs de l'administration centrale.

S'agissant des programmes de soutien qui peuvent contenir les fonctions d'état-major (Ministre, Cabinet, inspections générales), de soutien (DAF, DRH, DSL..) et les services polyvalents (en général les réseaux déconcentrés), il est possible de désigner les secrétaires généraux des ministères comme responsables de programmes.

Les points à traiter successivement pour mettre en place une gouvernance efficace des programmes sont les suivants :

I - Le responsable de programme désigné par le ministre doit être capable d'exercer sa fonction

- ✓ Il doit être officiellement désigné par le ministre ;
- ✓ Il doit recevoir une lettre de mission précisant ses attributions en tant que responsable de programme ;
- ✓ Il est préférable que le responsable d'un programme ait un lien avec les administrations en charge de ce programme. Autrement dit, il est préférable qu'il soit au moins directeur de l'administration chargée de mettre en œuvre le programme ou une partie du programme ;

- ✓ Il est également recommandé que chaque responsable de programme dispose au moins d'un collaborateur pour le seconder dans son rôle de responsable de programme, surtout quand une coordination doit être menée entre plusieurs directions ou organismes.

II - Le mode de gouvernance du programme doit être précisément défini

Il est fortement recommandé d'établir une charte de gestion du programme précisant :

- ✓ Les modalités de concertation et de coopération entre le responsable de programme et les autres directeurs d'administration centrale lorsque ceux-ci sont associés au même programme ;
- ✓ Les relations entre le responsable de programme et la DRH et la DAF, surtout quand celle-ci est ordonnateur des crédits ;
- ✓ Les relations du responsable de programme avec les organismes sous tutelle qui participent à la mise en œuvre du programme.

III – La pyramide de pilotage du programme doit être mise en place

- ✓ Le responsable de programme constitue le sommet de la pyramide de pilotage du programme. Il doit déléguer à d'autres collaborateurs le soin de diriger la mise en œuvre des actions ou des projets du programme. Selon les cas, ces collaborateurs peuvent également avoir besoin de déléguer une partie de pilotage à des agents subordonnés ;
- ✓ Cette chaîne de responsabilité, une fois précisée, permet d'établir la pyramide du pilotage de chaque programme et de connaître les différents acteurs participant au dialogue de gestion ;
- ✓ Cette pyramide de pilotage doit être à la fois réelle, complète et efficace. Réelle, cela veut dire que les agents désignés dans cette pyramide exercent réellement les responsabilités décrites ; complète veut dire que la pyramide comprend bien tous les agents nécessaires au pilotage de la politique portée par le programme ; efficace suppose que la chaîne de commandement ne soit pas trop longue (éviter les redondances, les points de passage inutiles ou bloquants) et qu'elle soit réactive.

IV - Les risques associés à ces questions si les réponses sont négatives

- ✓ Absence de réflexion préalable à la définition du programme sur l'organisation optimale de la chaîne de responsabilité : « dilution » des responsabilités et de concurrence du fait de la coexistence de plusieurs responsables de même niveau, écarts entre la chaîne de commandement affichée et la réalité ;
- ✓ Absence de délégation avec pour conséquence un risque de blocage;
- ✓ Absence de pilotage de la mise en œuvre effective de la démarche de performance.

V - Les gages de qualité liés à la construction des programmes

- ✓ Structuration des responsabilités sur la base d'une analyse des missions et des fonctions de chaque acteur intervenant dans le programme ;
- ✓ Animation par le responsable de programme de tous les acteurs du programme (comité de pilotage, réunions périodiques...);
- ✓ Tableaux de bord du pilotage du programme.

Annexes

Annexe 1 : La nouvelle nomenclature budgétaire marocaine

Premier axe : Axe vertical présenté dans les morasses

	1er niveau	Titre I Fonctionnement								Titre II - Dépenses d'investissement					
Nomenclature de présentation dans les morasses	2ème niveau	Ministère A								Ministère X...	Ministère A			Ministère X...	
	3ème niveau	Chapitre Personnel				Chapitre Matériel et dépenses diverses				Chapitre Person..	Chapitre Investissement			Ch. Investis.	
	4ème niveau	Programme 1			Prog. n...	Programme 1 <i>dont Budget général :</i> <i>dont SEGMA alpha :</i> <i>dont SEGMA n...</i> <i>dont CAS* n°1 :</i> <i>dont CAS* n...</i>			Prog. n...	Progr.	Programme 1 <i>dont Budget général :</i> <i>dont SEGMA alpha :</i> <i>dont SEGMA n...</i> <i>dont CAS* n°1 :</i> <i>dont CAS* n...</i>			Prog. n...	Progr.
	5ème niveau	Région 1		Région 2	Région 1	Région 1		Région 2	Région n...	Région ...	Région 1		Région n..	Région 1	Région...
	6ème niveau	Action/projet 1	A/P n...	A/P 1	A/P n...	Action / projet 1	Action/projet n...	A/P 1	A/P n...	Action/projet ...	Action/p rojet 1	A/P n....		A/P 1 ou n	A/P...
Exécution	7ème niveau	Lignes	Lignes	Lignes	Lignes	Lignes	Lignes	Lignes	Lignes	Lignes	Lignes	Lignes	Lignes	Lignes	

*Pour les CAS il n'y a pas de distinction entre fonctionnement et investissement

Annexe 2 : Illustration de la notion de « Projets/actions » au sein des programmes

Rappel : Les actions ou projets (articles 38 et 40 de la LOF) sont le 6^{ème} niveau de l'arborescence de la nomenclature budgétaire. Ce niveau de nomenclature permet :

- soit de préciser la destination de la dépense au sein du programme correspondant à un service public, un dispositif d'intervention (ou une même catégorie de dispositifs d'intervention) ou à une fonction administrative ;
- soit d'identifier un très grand projet d'investissement (infrastructure), ou une même catégorie de projets d'investissement ou encore une activité de l'administration gérée et suivie en « mode projet ».

Les actions ou projets ne sont pas une simple description littéraire de la destination de la dépense dans les projets de performance et les rapports de performance. C'est un niveau de nomenclature de prévision de la morasse et d'exécution suivi dans GID. Cela veut dire qu'à chaque action ou projet doit correspondre un montant de crédits (loi de finances de l'année) et que toute dépense budgétaire doit pouvoir être imputée sur une action ou un projet (exécution).

C'est pourquoi, les intitulés des actions ou projets à l'intérieur d'un programme doivent être suffisamment larges ou génériques pour permettre l'imputation de toutes les dépenses du programme sur une action ou un projet composant le programme.

Programmes de politique publique

S'agissant des programmes de politique publique, le niveau des projets/actions permet de détailler (préciser) la destination de la dépense :

✓ **En détaillant les services publics rendus ou les activités sous-jacentes au service public rendu.**

Par exemple, le programme « Appui social aux étudiants » du ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres comporte les 3 actions de service public suivantes :

- Bourses ;
- Hébergement et restauration des étudiants ;
- Amélioration et renforcement des cités et restaurants universitaires.

Deuxième exemple, le programme « Protection et sécurisation du domaine forestier » du Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification qui comprend 3 actions correspondant à des services rendus à la population (libellés simplifiés) :

- Sécurisation du domaine forestier ;
- Renforcement des infrastructures et équipement ;
- Sécurité et surveillance des domaines forestiers.

Troisième exemple, le programme «Météorologie» du Ministère Délégué, Chargé de l'Eau qui détaille l'activité du service public de la météorologie en 5 actions :

- Modernisation de l'administration ;
- Extension et développement du réseau météorologique ;
- Amélioration et développement de l'exploitation météorologique ;
- Maintenance et conservation du patrimoine ;
- Développement des moyens et systèmes d'alerte et de veille météorologiques pour la lutte contre les effets des catastrophes naturelles.

✓ **En affinant les populations cibles bénéficiaires des interventions de l'Etat et/ou en détaillant les catégories de dispositifs d'intervention.**

Par exemple, les contenus des deux programmes de politique publique du Département de la Pêche Maritime sont détaillés par des actions qui précisent très bien la destination de la dépense.

Ainsi, le Programme «Développement de la pêche et aquaculture et valorisation de la ressource» comprend les 4 actions suivantes :

- Protection de la ressource halieutique et développement de la pêche et aquaculture ;
- Contrôle des pêches ;
- Valorisation des produits de la pêche ;
- Projets aménagés intégrés de la pêche artisanale.

Et le programme «Qualification, promotion-socioprofessionnelle et sécurité des gens de mer» qui comprend 3 actions :

- Appui aux établissements de formation maritime ;
- Promotion socioprofessionnelle du secteur de la pêche maritime ;
- Recherche et sauvetage des vies humaines en mer.

Autre exemple, le programme « Gestion, préservation et développement de l'eau » du Ministère Délégué Chargé de l'Eau qui comprend les 7 actions suivantes :

- Gestion et préservation de l'eau ;
- Connaissance et évaluation des ressources en eau ;
- Eau potable et assainissement en milieu rural ;
- Appui aux agences de bassins hydrauliques et développement du partenariat ;
- Maintenance et conservation du patrimoine ;
- Extension et aménagement du patrimoine ;
- Aménagement des cours d'eau et protection contre les inondations.

✓ **En précisant les grands projets ou catégories de grands projets financés par le programme qui peuvent être des infrastructures ou des projets structurants (systèmes d'information par exemple).**

Par exemple, le programme « Aménagement et développement forestier » du Haut-Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte Contre la Désertification comporte trois catégories de projets :

1. Projet portant sur la reconstitution des écosystèmes forestiers ;
2. Projet portant sur l'étude d'aménagement des forêts ;
3. Projet d'aménagement et de gestion des forêts urbaines et périurbaines.

Autre exemple du même Haut-Commissariat, le programme « Lutte contre la désertification et protection de la nature » se décompose en 4 projets :

1. Projet d'aménagement des bassins versants, de la conservation des sols et de lutte contre l'ensablement ;
2. Projet de protection de la biodiversité ;
3. Projet de lutte contre les incendies ;
4. Projet de chasse et pêche continentale.

II - Programmes supports ou de soutien

S'agissant des programmes support le niveau des projets/actions permet de détailler le plus souvent les grandes fonctions assurées par les directions dont les moyens sont regroupés dans ces programmes.

Par exemple, le programme « Pilotage et gouvernance/Administration générale » du Ministère Délégué Chargé de l'Eau est détaillé selon les 4 actions suivantes :

1. Soutien aux missions ;
2. Formation et stages ;
3. Systèmes d'information et d'organisation ;

4. Adaptation du patrimoine administratif.

Autre exemple, le programme « Pilotage et gouvernance du Département de la Pêche Maritime est détaillé selon les 3 actions suivantes :

Action 1 : Aménagement et équipement de l'Administration (Aménagement des services centraux ; Equipements en bureautique et informatique) ;

Action 2 : Appui aux services extérieurs (Construction, aménagement des services extérieurs ; Equipements en bureautique et informatique) ;

Action 3 : Formation continue (Renforcement des compétences ; Knowledge management).

DIRECTION DU BUDGET

Bd Mohammed V, Quartier administratif - Rabat - Chellah
Téléphone : (212) (0) 5 37 67 72 67
Télécopie : (212) (0) 5 37 67 75 30