|  |  |
| --- | --- |
|  |  |

Circulaire :12/2021

**À**

**Monsieur le Ministre d'État**

**Mesdames et Messieurs les Ministres et Ministres délégués,**

**Les Hauts Commissaires et le Délégué Général**

**Objet : Les** [**référentiels de la budgétisation par programme axée sur les résultats issue de la Loi Organique n° 130-13 relative à la loi de finances.**](http://lof.finances.gov.ma/fr/actualites/diffusion-de-la-circulaire-du-chef-du-gouvernement-ndeg-122021-en-date-du-26-juillet-2021)

Ainsi que vous le savez, le renforcement de la performance de la gestion publique a constitué un axe majeur 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), qui a consacré un ensemble de dispositions qui encadrent la mise en place de la gestion axée sur les résultats et la démarche de la performance, et qui concrétisent les principes de l’évaluation et de la reddition des comptes.

Dans ce sillage, les parties prenantes institutionnelles ont unanimement approuvé l'importance de cette nouvelle approche budgétaire pour promouvoir le débat budgétaire pour interroger l’opportunité de la dépense publique et l'efficacité des politiques publiques.

Ainsi, cette approche globale et intégrée de la gestion des finances publiques s'est traduite, par la définition pour les programmes budgétaires des départements ministériels et institutions des objectifs à atteindre ainsi que des indicateurs de mesure associés, et dont les valeurs prévisionnelles et les réalisations sont retracées dans les documents de performance transmis au Parlement.

Ces documents font l'objet d'un audit réalisé par l'Inspection Générale des Finances, et dont les principales conclusions et recommandations sont contenues dans le Rapport d'Audit de Performance accompagnant le Projet de Loi de Règlement de la Loi de Finances. A cet égard, les Rapports d'Audit de Performance au titre des exercices budgétaires 2018 et 2019 ont soulevé plusieurs points positifs dont les principaux peuvent être résumés dans l'implication des départements ministériels et institutions concernés dans la démarche de performance, la déclinaison des programmes budgétaires des stratégies ou des plans d'action des départements ministériels et institutions en plus de la définition d’objectifs pour la quasi-totalité des programmes assortis d’indicateurs de mesure de leur réalisation.

Quant aux recommandations prioritaires des deux rapports, elles ont gravité autours des pistes d'amélioration de la démarche de performance et ont mis l’accent sur les points suivants :

- Mettre en œuvre les mécanismes de pilotage et de suivi de la performance ;

- Restructurer certains programmes de manière à assurer une meilleure traduction et cohérence avec les stratégies sectorielles et la programmation budgétaire pluriannuelle ;

- Définir des objectifs et adopter des indicateurs pertinents permettant de mesurer la performance ;

- Substituer les indicateurs d'activités et de moyens par des indicateurs de performance, pour mesurer l’atteinte des objectifs fixés, tout en privilégiant les indicateurs de mesure de la qualité du service rendu aux usagers ;

- Veiller sur la fiabilité et la précision dans le calcul et la présentation des résultats des indicateurs ;

- Œuvrer au développement des systèmes d'information en charge de la production, l’exploitation et la sauvegarde des données liées aux programmes.

Aussi, et comme vous le savez, un accompagnement a été déployés au profit des départements ministériels et institutions pour s'approprier la nouvelle approche budgétaire, notamment à travers la diffusion d'un ensemble de référentiels et modèles méthodologiques, régulièrement mis à jour à la lumière des bilans et exigences de la mise en œuvre des différents axes de la réforme budgétaire.

Dans ce cadre, et dans le prolongement de l’approche de progressivité, d’évaluation et d’ajustement périodiques qui a caractérise la mise en œuvre de la Loi Organique n° 130-13 relative à la loi de Finances, la présente circulaire vise à capitaliser les enseignements tirés du bilan actuel de la mise en œuvre de la démarche de performance, notamment, l’identification des mesures à déployer en vue de surmonter les défaillances décelées au niveau des Rapports d'Audit de Performance. Cette circulaire vise également à harmoniser les programmes support entre les différents départements ministériels et institutions afin d'unifier le dispositif de performance y associé, ce qui permettrait d’établir une base de comparaison entre les différents départements ministériels et institutions.

Ainsi, en addition aux critères méthodologiques contenus dans les guides pratiques de la performance et dans le modèle du Projet de Performance, le dispositif de la performance des départements ministériels et institutions doit s’aligner sur les critères référentiels suivants :

* **Au niveau de la structuration du budget autour des programmes :**

Les programmes budgétaires constituent le cadre de mise en œuvre des politiques publiques assignées au département ministériel ou l'institution. Ainsi, les départements ministériels et les institutions doivent, selon le cas, réviser la structure de leurs budgets et s'assurer de leur conformité avec la politique publique portée par le département ministériel ou à l'institution, et de la déclinaison des programmes budgétaires de la stratégie sectorielle, notamment à la lumière de l'adoption par plusieurs département de nouvelles stratégies. Parallèlement, et dans le prolongement de la démarche adoptée dans la définition des programmes budgétaires, les départements ministériels et institutions doivent veiller sur la cohésion et l'équilibre budgétaire des projets ou actions qui composent chaque programme, ainsi qu'avec le périmètre fonctionnel du programme.

Également, il faut veiller sur la cohérence et la complémentarité des programmes qui composent le budget sectoriel, y compris les programmes support, et opter pour un nombre de programmes étudié et raisonnable, compris entre 1 et 6 programmes par département ministériel ou institution, tout en se limitant à un seul programme de support.

Le programme budgétaire comporte trois dimensions liées, en plus de la dimension liée à la performance de l'action publique, à la dimension budgétaire et à la dimension managériale.

Au niveau de la **dimension budgétaire**, et conformément à la globalité budgétaire des programmes, chaque programme budgétaire doit comporter les moyens nécessaires à sa mise en œuvre, et qui couvrent les différentes dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement affectées à la politique ou aux politiques publiques traduites par le programme. Cependant, en cas d’impossibilité de la répartition effective des dépenses de personnel par programmes, cette répartition doit être présentée à titre indicatif, au niveau du Projet de Performance. En outre, les crédits du programme peuvent provenir d'un seul, ou de deux ou de trois supports budgétaires (le Budget Général, les Services de l'État Gérés de Manière Autonome et les Comptes Spéciaux du Trésor).

Aussi, lors de la construction des programmes budgétaires, il est nécessaire d’observer l'équilibre de leur volume budgétaire, afin d'éviter les disparités dans l'allocation des crédits entre les programmes et de parer à la fragmentation de la gestion budgétaire.

Et vu le caractère structurel de la réforme budgétaire, qui couvre aussi le chantier de la déconcentration administrative, notamment dans sa dimension budgétaire, il faut veiller, lors de la programmation et de l'allocation des crédits, sur le renforcement de la dimension régionale dans la répartition des dépenses.

Par ailleurs, et afin d’ancrer la budgétisation sensible au genre, les départements ministériels et institutions doivent, lors de la définition des projets et actions qui composent les programmes budgétaires, veiller à leur sensibilité à la dimension genre.

Également, ils doivent éviter les programmes budgétaires « mono-nature » et les programmes composés exclusivement des dépenses liées aux subventions.

Quant à **la dimension managériale**, chaque département ministériel et institution est appelé à désigner un responsable pour chaque programme. A ce titre, la circulaire n° 09/2021 du 15 avril 2021 définit le rôle, les attributions et les modalités de désignation des responsables de programme.

* **Au niveau de la définition des objectifs de performance :**

La définition de la stratégie du programme constitue une étape préalable primordiale pour définir ses objectifs et les indicateurs de leur mesure. Elle permet, d'une part, d'identifier et de délimiter les priorités, et d'autre part, de suggérer et justifier le choix d'un nombre limité d’objectifs pertinents et cohérents, variant par programmes, entre 1 et 3 objectifs au maximum. Ainsi, les départements ministériels et institutions doivent identifier des objectifs qui traduisent les principaux enjeux de la stratégie sectorielle, tout en veillant sur la convergence entre les objectifs du programme et avec les objectifs des autres programmes du département ministériel ou l'institution. De même, les objectifs doivent couvrir l’ensemble des supports budgétaires des programmes. De la sorte, Il faut veiller, en ce qui concerne les programmes financés principalement par des crédits émanant des Comptes d'Affectation Spéciale, à définir des objectifs et des indicateurs de performance liés au périmètre et aux finalités des comptes en question, et qui reflètent leur impact socio-économique.

Aussi, pour le choix des objectifs des programmes budgétaires, le département ministériel ou l'institution doit retenir les catégories liées à l'efficacité socio-économique, à la qualité de service et à l'efficience, veiller à l’équilibre entre ces catégories et respecter l’adéquation des objectifs avec la nature de la politique publique traduite par le programme concerné.

Il est également préconisé de se limiter aux objectifs qui relèvent des attributions du département concerné et/ou des instances qui en relèvent ou sous sa tutelle, de manière à réduire l'influence des facteurs exogènes dans la réalisation des objectifs, et les assortir des leviers d’actions nécessaires pour leur atteinte et une analyse des risques potentiels qui pourraient compromettre leur réalisation.

En outre, compte tenu du caractère transversal de la dimension genre, les objectifs doivent prendre en compte cette dimension de façon à assurer la contribution du programme concerné à la réduction des inégalités basées sur le genre et à la consécration de l'équité et de l'égalité.

* **Au niveau de la définition des indicateurs de performance :**

L'indicateur de performance est une représentation chiffrée qui permet de mesurer et d'évaluer le degré d'atteinte de l'objectif auquel il est associé, y compris les cas liés aux aspects qualitatifs. L’indicateur peut, s’il y échet, être assorti de sous-indicateurs afin de décliner la performance aux différents niveaux liés, notamment, au genre, à la dimension territoriale, aux spécificités du département ministériel, ou à tout autre critère y afférent.

A l'instar des objectifs auquel ils sont associés, la pertinence des indicateurs exige qu'ils retracent et permettent de mesurer l'une des dimensions fondamentales du programme liées à l'efficacité socio-économique, à l'efficience et à la qualité de service, et que sa réalisation soit tributaire des leviers et des facteurs propres au programme de rattachement tout en neutralisant l'influence des facteurs exogènes. Le nombre d'indicateurs et de sous-indicateurs doit être limité pour faciliter leur lisibilité, et varier entre 1 à 3 indicateurs de performance par objectif et entre 2 à 3 sous-indicateurs de performance par indicateur.

Dans ce cadre, les départements ministériels et institutions devraient œuvrer à l'amélioration de leurs indicateurs, notamment à travers :

* Substituer et/ou supprimer les indicateurs d'activités ou de moyens, ainsi que les indicateurs ne permettant pas de mesurer les réalisations ou non assortis de prévisions annuelles et de valeur cible ;
* Circonscrire la création de nouveaux indicateurs aux indicateurs traduisant l'une des dimensions de la performance ;
* Définir des valeurs prévisionnelles et des valeurs cibles ambitieuses qui découlent de la stratégie du département ministériel ou de l'institution et qui s'appuient sur une analyse objective des résultats ;
* S'assurer de la fiabilité des indicateurs et de la sincérité des informations qu'ils fournissent à travers la documentation de toutes les précisions méthodologiques et la présentation précise du mode de collecte et de calcule des informations liées aux indicateurs. Le calcul des indicateurs devrait également reposer sur des procédures et des mécanismes fiables afin de permettre le traitement, le suivi, la consolidation et la sauvegarde les données et documents y afférents, notamment aux fins d'interprétation et de justification de leurs résultats, ainsi que pour leur évaluation et audit.
* **Au niveau de l’élaboration du Rapports de performance et la présentation des résultats**

Conformément aux dispositions de la loi organique relative à la loi de finances et du décret n° 2-15-426 précité, les rapports de performance établis par les départements ministériels ou institutions, doivent retracer les résultats atteints et mettre en évidence les écarts éventuels avec les prévisions inscrites au niveau des projets de performance. Lesdits rapports sont transmis au ministère chargé des finances, au plus tard à la fin du mois de juillet de l’année qui suit celle de l’exécution de la loi de finances concernée, aux fins d’établissement du rapport annuel de performance accompagnant le projet de loi de règlement de la loi de finances.

À cet égard, les départements ministériels et institutions doivent :

* Respecter les dispositions réglementaires relatives aux délais de dépôt des rapports sectoriels de performance et veiller sur la conformité intégrale entre ces rapports, d’une part, et les projets de performance, d’autre part;
* Intégrer les résultats de l’ensemble des indicateurs, les commentaires et l’analyse des écarts entre les prévisions et les réalisations;
* Œuvrer à l’atteinte des valeurs cibles de tous les indicateurs, documenter et justifier les résultats obtenus.
* **Harmonisation du dispositif de performance des programmes supports**

Les programmes support contribuent à l’appui de la mise en œuvre des politiques publiques. Généralement, ces programmes couvrent un éventail de fonctions communes à la plupart des départements ministériels et institutions.

Compte tenu de la nature de ces fonctions, les enjeux de performance des programmes supports se recoupent, d’une part, dans la maitrise des ressources, des moyens et des coûts ainsi dans la qualité des services, de manière à contribuer dans la performance globale du départements ministériels ou institutions, et, d’autre part, dans l’ancrage de l’exemplarité de l’administration, en particulier les aspects liés à la digitalisation, au développement durable, et au renforcement des compétences et des ressources des administrations déconcentrées.

Eu égard de cette particularité, les départements ministériels et institutions doivent harmoniser (unifier) et normaliser le dispositif de performance des programmes support via l’adoption d’objectifs et indicateurs de performance communs aux départements ministériels et institutions.

A ce titre, et à la lumière de l’évaluation d’étape du dispositif de performance des programmes support, des objectifs et indicateurs communs aux départements ministériels et institutions (vous trouverez ci-joint leur matrice-annexe 1) ont été identifiés, et dont les significations et appellations ont été améliorées et harmonisées (unifiées). De même, la méthode de calcul ainsi que les clarifications méthodologiques desdits indicateurs ont été normalisées.

* **Adoption des outils de gestion axée sur la performance**
1. **Charte de gestion**

Les départements ministériels et institutions doivent se doter de la charte de gestion prévue par la Circulaire n°9/2021 précitée, relative au rôle et attributions du responsable de programme (RPROG), qui précise le champ et les finalité de la charte de gestion, et assigne son élaboration, actualisation et mise en œuvre au Responsable des affaires financières sous couvert du Secrétaire Générale du département ministériel ou de l’institution concerné.

La charte de gestion vise en particulier à définir les rôles et les responsabilités des différents acteurs concourant à la mise en œuvre des programmes budgétaires, notamment le responsable des affaires financières qui occupe une place nodale dans l’accompagnement et l’assistance continus du/des responsable(s) de programme(s) tout au long des différentes phases de préparation, d’exécution et de règlement du budget. Également, La charte de gestion définit les règles relatives au déploiement de la démarche de performance au niveau du département ministériel ou l’institution (vous trouverez ci-joint le modèle de charte de gestion-annexe 1).

A cette occasion, je réitère l’impératif d’opérationnaliser les comités de pilotage de la réforme budgétaire coiffés par les Secrétaires Généraux, et ce, au niveau de tous départements ministériels et institutions.

1. **Système d’information**

La gestion axée sur les résultats requiert que les indicateurs de performance émanent de systèmes d’information dédiés, vu les atouts de ces derniers permettant:

* D’assurer la fiabilité des indicateurs via leur extraction des systèmes d’information afin d’éviter les erreurs pouvant entacher le dépouillement, la documentation et calcul manuels des indicateurs;
* De réduire le coût de production des indicateurs ;
* De fournir et de partager des informations uniques et communes entre tous les acteurs intervenants dans la chaîne de la performance;
* De sauvegarder et de préserver les données des indicateurs pour des utilisations ultérieures, en particulier, aux fins de contrôle, d’évaluation et d’audit.

Par ailleurs, les systèmes d’information de la performance s’avèrent primordiale pour l’animation du dialogue de gestion, l’articulation entre le pilotage stratégique et le pilotage opérationnel et l’organisation et la coordination des activités. En sus, et dans le cadre de la fonction de contrôle de gestion, ces systèmes fournissent des données importantes (productivité des unités administratives et les moyens matériels et financiers utilisés,...) qui servent à l’appui de la prise de décision et à l’évaluation de la performance.

Ainsi, compte tenu de l’importance de ces atouts, les départements ministériels et institutions doivent œuvrer à la mise en place des systèmes d’information qui fournissent toutes les données nécessaires pour assoir la gestion axée sur les résultats et produire des tableaux de bord de la performance.

1. **La mise en œuvre des recommandations des Rapports d’Audit de Performance**

Les départements ministériels et institutions doivent déployer les recommandations et les observations issues des Rapports  Sectoriels d’Audit de  Performance des départements ministériels et institutions, élaborés par l’Inspection Générale des Finances, à travers l’adoption de plans d’action sectoriels fixant le calendrier de mise en œuvre des recommandations, notamment celles prioritaires, et d’inviter leurs instances de contrôle pour assurer le suivi de la mise en œuvre de ces recommandations, conformément aux dispositions du décret n° 2-11-112 relatif aux inspections générales des ministères, publié en date du 23 juin 2011.

Ainsi, à la lumière des principales conclusions tirées du bilan sectoriel d’Audit de Performance, les plans précités doivent prendre en considération les ajustements et les mesures susceptibles de surmonter les dysfonctionnements décelés.

Aussi, compte tenu de la cyclicité des missions d’audit de performance, les départements ministériels et institutions sont appelés à fournir les documents et les données nécessaires pour la réalisation de ces missions, au plus tard, avant la fin du mois de septembre de l’année budgétaire qui suit celle objet de l’audit afin de faciliter la mission des commissions d’audit et d’assurer les meilleures conditions pour son accomplissement.

De surcroit, afin de garantir l’appropriation des concepts de la performance par l’ensemble des intervenants au niveau des départements ministériels et institutions, les plans d’action sectoriels doivent identifier les mesures de déploiement des mécanismes et outils de gestion axée sur les résultats qui couvrent, outre les comités de pilotage de la réforme budgétaire susmentionnés, le dispositif de contrôle de gestion, le contrôle interne et le dialogue de gestion entre les acteurs et les partenaires concernés par les programmes.

A cet effet, et dans le cadre de l’accompagnement des efforts des départements ministériels et institutions, dans l’amélioration de leur budgétisation par programme, le déploiement de la démarche de performance et d’un dispositif efficace de pilotage de la performance, la Direction du Budget relevant du Ministère de l’Economie, des Finances et de la Réforme de l’Administration œuvrera au déploiement d’un plan d’action dont les mesures se rapportent aux aspects méthodologiques et institutionnels et, également, à la formation et au renforcement des capacités.

Insistant sur l’importance que revêt l’adhésion à l’esprit de la réforme budgétaire, étant un pilier d’une réforme en profondeur de l’action de l’Etat qui prône une nouvelle culture de gestion publique et un carrefour des différentes réformes relatives à la gouvernance financière, administrative et territoriale, les départements ministériels et institutions sont invités à coopérer avec les services du ministère chargé des finances pour assurer une meilleure application du contenu de la présente circulaire.