Financé par l'Union européenne

EXPERTISE FRANCE
GROUPE AFD

Royaume du Maroc
Ministère de l'Economie et des Finances

Royaume du Maroc

Guide de suivi de l'exécution des projets d'investissement publics

Décembre 2023

Table des matières

I. Le besoin d'un guide 3

I.1. Contexte 3

I.2. Périmètre 4

II. Objectifs du guide 6

II.1. Enjeux liés au suivi de l'investissement public 6

II.2. Amélioration des modalités d'utilisation des documents budgétaires 10

II.3. Besoin d'articulation et de cohérence tout au long du cycle de vie du projet 14

III. Spécificités des dépenses d'investissement public au Maroc : Etat des lieux 16

III.1. Des réformes en profondeur en cours 16

III.2. Des défis à relever 17

IV. Bonnes pratiques de gestion pour une performance des projets d'investissement de bout en bout 21

Phase 1 : Mise en cohérence avec les phases précédentes de programmation et de planification 21

IV.1. Fiche Projet 21

IV.2. Catégorisation des projets 25

IV.3. Utilisation de la nouvelle nomenclature budgétaire 27

IV.4. Base de données des projets d'investissement 34

Phase 2 : Exécution et suivi évaluation 35

IV.5. Cycle de vie du projet et rôle des acteurs 35

Bibliographie 42

Annexes 43

Annexe 1 : Le programme HAKAMA II. 43

Annexe 2 : Exemples du suivi des projets d'investissement en France 44

Liste des acronymes

BG	**Budget Général**
BM	**Banque Mondiale**
CP	**Crédit de Paiement**
CE	**Crédit d'Engagement**
DB	**Direction du Budget**
DM	**Départements Ministériels**
EEP	**Entreprises et Etablissements Publics**
LOF	**Loi Organique relative à la loi de Finances**
Morasses	**Document annexe à la loi de finances retraçant le détail des dépenses du Budget Général**
PBT	**Programmation Budgétaire Triennale**
PdP	**Projets de Performance**
PLF	**Projet de Loi de Finances**
RAP	**Rapport Annuel de Performance**
RdP	**Rapports de Performance**
RPROG	**Responsable de programme**
UE	**Union Européenne**

I. Le besoin d'un guide

I.1. Contexte

La LOF constitue, au MAROC, une étape majeure et ambitieuse de la réforme budgétaire entamée depuis 2001 à droit constant, qui a pour finalité la mise en place d'une gestion plus démocratique et plus efficace des dépenses publiques. La LOF définit les principes régissant la gestion des finances publiques, détermine le cadre juridique des LF et encadre tout le processus budgétaire depuis la programmation jusqu'à l'évaluation. Elle a parmi ses objectifs le renforcement de la transparence budgétaire. Les morasses budgétaires accompagnant la LF et contenant le détail des dépenses publiques, sont un élément clé de cette transparence budgétaire, notamment dans le domaine du suivi des investissements.

L'approche de transparence de la LOF nécessite une plus grande lisibilité des objectifs et des moyens mis à disposition des DM pour leurs projets d'investissement publics, mais aussi de fournir une transparence accrue vis-à-vis du citoyen et des relais d'opinion qui lui permettent de s'informer. Il ne s'agit donc pas seulement d'informer le Gouvernement et le Parlement, mais aussi d'informer le citoyen en rendant les documents budgétaires les plus lisibles et cohérents possible en fournissant les explications appropriées.

Ainsi, un travail **d'amélioration de la chaîne de suivi des investissements publics**, notamment à travers la modernisation des systèmes d'information de programmation budgétaire et l'appui à la refonte des morasses budgétaires au niveau des projets, a été effectué dans le cadre du programme **HAKAMA II financé par l'UE,** notamment sa composante relative à **« la mise en œuvre d'une gestion publique efficace et transparente »** (Voir Annexe 1).

Le présent document vise à mettre en pratique les recommandations en matière de suivi de l'exécution des projets d'investissement publics de manière plus harmonisée, en fournissant aux acteurs de l'exécution budgétaire un guide permettant de partager une approche commune, étant entendu que les enjeux **de suivi** diffèrent d'un DM à un autre et doivent se mesurer, au regard notamment de l'impact attendu des investissements sur la vie des citoyens, abstraction faite de la taille des projets.

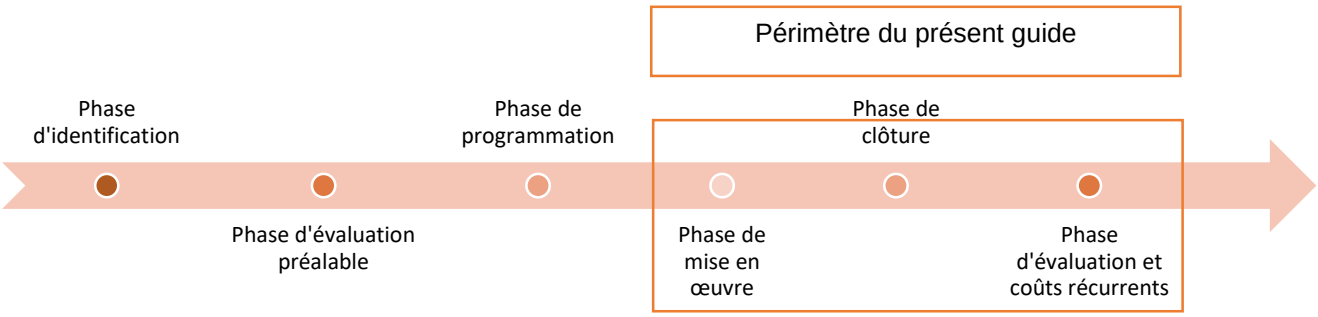
I.2. Périmètre

Le guide se focalise sur la dépense d'investissement gérée au niveau du budget de l'Etat et non pas par les collectivités territoriales. Toutefois la logique de dialogue renforcé et de transparence accrue est identique.

Le guide porte sur la gestion des investissements en exécution (voir l'encadré 1) et ne reprend pas les phases amont alors que, comme mentionné dans plusieurs sources académiques[1], la planification des investissements publics et la gestion en exécution ont souvent été perçues comme bancales et mal coordonnées. **D'où la proposition dans le guide d'utiliser pour le suivi-évaluation, les indicateurs et les résultats mesurables de performance,** qui auront été arrêtés en amont lors de la sélection du projet conformément à la fiche projet.

[1] Notamment, *La gestion de l'investissement public : Un guide d'introduction à la gestion des finances publiques*. Mark Miller et Shakira Mustapha, ODI 2016 et Fainboim, I., Last, D. and Tandberg, E. (2013) 'Managing Public Investment', in M. Cangiano, T. Curristine, and M. Lazare (eds.) Public financial management and its emerging architecture. Washington, DC: International Monetary Fund

Encadré 1 : Périmètre du présent guide dans le cycle de vie du projet d'investissement



Le guide a pour objet de définir les aspects relatifs au suivi des projets (y compris le suivi des risques), en l'occurrence l'identification des projets programmés par la LF et le renseignement de l'état d'avancement de leur mise en œuvre, **tout en prenant en compte les spécificités des besoins des DM et** en combinant plusieurs aspects :

1. **Le suivi budgétaire** : renseignement et mise à jour périodique des données budgétaires liées à l'exécution des projets d'investissement au titre d'une année, en termes d'engagement et d'émission. Cette remontée d'informations clés devra permettre d'évaluer l'état d'avancement sur une base pluriannuelle en CP et en CE.
2. **Le suivi des financements des projets** : suivi des contributions financières des différents partenaires dans le financement des projets, notamment dans le cadre des conventions signées entre DM, collectivités territoriales, bailleurs de fonds étrangers …
3. **Le suivi physique :** suivi de réalisation sur le terrain des phases de mise en œuvre des projets.

Le guide ne couvre pas le suivi des marchés publics mais recommandera de faire le suivi des écarts par rapport à la programmation (LF). Il se focalise sur le suivi budgétaire des dépenses d'investissement et pas sur le plan comptable (les aspects correspondant au suivi des immobilisations en comptabilité générale,

c'est-à-dire aux actifs non monétaires suivis au bilan de l'Etat, ne seront pas traités).

Les utilisateurs cibles de ce guide sont les intervenants du cycle de l'investissement public au Maroc, que ce soit en central ou en déconcentré, notamment :

- Les gestionnaires de projets opérationnels des DM et des établissements publics à caractère non marchand (au niveau central et déconcentré);
- Les agences d'exécution, notamment auprès des maîtres d'ouvrages délégués ;
- Les gestionnaires de la DB, notamment les structures sectorielles.

II. Objectifs du guide

II.1. Enjeux liés au suivi de l'investissement public

L'investissement public correspond à des dépenses consacrées à des projets complexes techniquement comme des projets d'infrastructure économique : aéroports, ports, routes, chemins de fer, réseaux d'eau et d'assainissement, réseaux d'électricité et de télécommunications… et des projets d'infrastructure sociale tels que les écoles et les hôpitaux, ainsi que des projets d'investissement dans les énergies renouvelables. Cette complexité rend la précision de la budgétisation plus difficile : il s'agit souvent de dépenses sur plusieurs années et à fort impact. Ces projets présentent aussi des défis particuliers liés à cette complexité et au risque de dépassement de coûts et de délais.

Puisque l'investissement public est la forme de dépense qui porte les plus grands impacts en termes d'enjeux de développement, il est particulièrement important que la planification, la programmation, l'exécution budgétaire et le suivi-évaluation de ces dépenses soient efficaces, efficients et durables (les projets d'investissements

nécessitent des dépenses récurrentes de maintenance des actifs) pour permettre l'atteinte des objectifs de développement économique et social. **Les grands projets sont aussi suivis davantage que les autres dépenses par la société civile, et doivent faire l'objet d'une plus grande visibilité dans les documents budgétaires présentés au Parlement et aux citoyens.**

Des innovations sont donc apparues pour améliorer notamment cet aspect de gestion des finances publiques, afin de favoriser la fiabilité des budgets et l'impact réel de ces budgets d'investissements sur les populations. Ces innovations comprennent les cadres budgétaires à moyen terme, la budgétisation axée sur la performance (encadré 2 ci-après), les projections financières à plus long terme et la comptabilité d'exercice.

Encadré 2 :

La préparation du budget de l'État au Maroc : une nouvelle procédure au service de la performance (LOF)[2].

Les ministres dépensiers doivent **structurer leurs budgets autour de programmes** présentés dans **les projets de performance** (PdP) représentatifs de projets ou d'actions cohérents de la politique publique concernée. Contrairement à la loi organique de 1998 qui structurait les dépenses en chapitres, la LOF de 2015 privilégie la logique des politiques publiques, qu'elle structure en une série de programmes. La nouvelle approche place la culture des résultats au centre du processus budgétaire.

Les ministres dépensiers doivent procéder à un pilotage par la performance en définissant des ***objectifs*** en fonction des finalités d'intérêt général, ainsi que des ***indicateurs*** chiffrés permettant de mesurer les résultats atteints. Au Maroc, la responsabilité des gestionnaires de crédits était limitée au respect de la régularité des dépenses qu'ils engagent. Ces gestionnaires n'étaient pas soumis à une obligation de résultat. La LOF fait évoluer la logique de l'action publique pour imposer une culture de gestion axée sur les résultats.

Les ministres dépensiers doivent désigner des responsables de programme (Res Prog) chargés de définir les objectifs et les indicateurs dudit programme et assurer le suivi de sa mise en œuvre. Le responsable de programme est défini comme celui qui s'engage sur les objectifs du programme, qui en rend compte au ministre et qui dispose de la liberté d'affectation des moyens donnés par la fongibilité. En échange d'une plus grande ***responsabilité***, l'approche budget-programme (**BP**) accorde aux responsables de programmes une plus grande ***liberté d'action*** dans la gestion de leurs crédits.

[2] Ouafaa Khallouk, Gestion & Finances Publiques 2019/2 (N° 2), pages 109 à 118.

Désignés par leur ministre de rattachement pour assurer le pilotage de la mise en œuvre des politiques publiques et en rendre compte, les Res Prog sont devenus des gestionnaires. Ils sont en charge de l'animation du dialogue de gestion avec les échelons inférieurs.

Chaque département ministériel doit élaborer un projet de performance (PdP) visant à présenter la stratégie du ministère, les crédits qui lui sont accordés sur une période triennale au niveau de tous les supports budgétaires (le Budget Général, les Services de l'État Gérés de Manière Autonome et les Comptes d'Affectation Spéciale). Ce projet de performance comprend : la ***stratégie*** du secteur ; la déclinaison de la stratégie en ***programmes*** ; les ***crédits*** alloués aux programmes ; les ***objectifs*** définis pour chaque programme et les ***responsables de programme*** ; la définition précise des ***indicateurs retenus et la méthode de leur calcul.***

La LOF a introduit une **nomenclature budgétaire par destination des crédits** (programmes et projets/actions) et par région en plus de la **nomenclature par nature de dépenses** (lignes budgétaires), et distingue ainsi la nomenclature budgétaire de programmation présentée dans les morasses transmises au Parlement à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, de la nomenclature budgétaire d'exécution qui comprend la ligne budgétaire et accompagne le projet de loi de règlement au Parlement. Cette nouvelle nomenclature programmatique apporte un gain en termes de lisibilité de l'action publique ; elle permet de connaitre les moyens affectés par l'État aux politiques qu'il conduit.

Dans ce nouveau cadre, la liberté de gestion des acteurs administratifs pour la préparation de la morasse revêt une importance accrue et doit faire l'objet d'une attention spécifique pour les **dépenses à enjeux et notamment les dépenses d'investissement.**

Ces innovations doivent nécessairement impacter le cycle de vie des projets d'investissement. Les objectifs d'amélioration en termes d'efficacité socio-économique, de meilleur service pour l'usager et d'efficience pour le contribuable qui doit obtenir les meilleurs résultats pour le coût associé, doivent se traduire par de nouvelles pratiques, de nouveaux outils et un cycle de vie du projet d'investissement modernisé, notamment en stade de mise en œuvre qui est la phase ciblée par ce guide.

II.2. Amélioration des modalités d'utilisation des documents budgétaires

En pratique, le cycle de vie du projet se traduit dans le dialogue de gestion. C'est un processus par lequel différents échelons administratifs échangent des informations et parviennent à une décision concertée. Pour cela les intervenants du cycle de la dépense publique en central et en déconcentré remplissent, mettent à jour et partagent des documents dont certains ont une valeur normative (morasses, PdP, RAP et note sur la répartition régionale de l'investissement) et d'autres servent de support d'information interne à l'administration (fiches projets, situations et rapports de suivi…). Ce guide précise les modalités d'utilisation de ces différents documents (encadré 3 ci-dessous).

Encadré 3 : Le processus de suivi des investissements publics par les morasses et le RAP.

Les **morasses budgétaires**, document annexe à la loi de finances, précisent le détail des propositions budgétaires des dépenses du budget général selon les niveaux de la nomenclature budgétaire édictée par la LOF, ainsi que la prise en charge de la ventilation pour chaque département ministériel.

En fin d'année, les **Rapports de Performance** (RdP) des départements ministériels permettent de faire un état de l'atteinte des objectifs, que le Gouvernement et le Parlement s'étaient fixés en début d'année dans les PdP accompagnant la LF, et sont consolidés dans le RAP qui accompagne le Projet de Loi de Règlement (PLR).

En pratique, ces documents doivent évoluer pour permettre un meilleur suivi et assurer une plus grande transparence conformément à la LOF qui induit un suivi renforcé de l'exécution, qu'il s'agisse de l'exécution budgétaire sous forme de crédits en CE et CP et du suivi de l'exécution sous forme de réalisation physique.

Le Ministère de l'Economie et des Finances (Direction du Budget) doit pouvoir fournir au Gouvernement et au Parlement des situations de suivi sur l'exécution des projets d'investissement publics, identifiés en loi de finances conformément à la logique du suivi de performance de la LOF. Les morasses et le RAP doivent permettre de faire un suivi de consommation budgétaire, et de comparer cette exécution budgétaire avec un angle de suivi de réalisation physique des projets d'investissement. Cela nécessite donc à la fois :

- **une revue de la structure des niveaux de la nomenclature budgétaire pour un suivi « individualisé »** des projets d'investissement quand cela est possible, en tout cas pour les grands projets ou les projets stratégiques, et d'éviter des imputations budgétaires de dépenses globales réunissant des projets disparates sans cohérence macro-économiques ;
- **un suivi renforcé de la part des départements ministériels avec des outils** métier notamment des fiches projets et des outils informatiques ;
- **un effort d'explication et de commentaire des chiffres dans les différents documents budgétaires, notamment les PdP les RdP.**

Il est donc nécessaire d'améliorer le suivi notamment dans les présentations du budget au niveau des morasses qui accompagnent le PLF, pour rendre plus lisibles et compréhensibles les objectifs de finalité et les décisions qui en découlent, et mieux identifier les éléments clés de l'approche de performance notamment les grands projets stratégiques pluriannuels. **Il s'agit en fait d'assurer une cohérence et une lisibilité dans le portage des crédits dans les morasses qui doivent donc présenter une structure en lien avec les projets physiques**, avec une date de début, une date de fin, des objectifs mesurables et une cohérence macro-économique. L'imputation des crédits dans les morasses peut éventuellement correspondre à un regroupement cohérent macro-économiquement de plusieurs projets physiques (voir encadré 4), puisque dans certains cas ce regroupement de projets est nécessaire.

Encadré 4 : Regroupement cohérent de plusieurs projets physiques

(Cas du département l'Éducation Nationale)

À titre d'illustration, le projet 30 de la Région Tanger- Tétouan- Al Hoceima **« Construction des nouveaux établissements scolaires »** concerne la réalisation de 12 nouveaux établissements de l'enseignement primaire et collégial.

Code Fonc.	Code éco.	CHAP.	Prog.	Rég.	Proj.	Lig.	NOMENCLATURES DES SERVICES ET DES DEPENSES	Crédits de Paiement pour l'année budgétaire 2024
912		1.2.2.2.0.11.000	901	01	30		Construction des nouveaux établissements scolaires	
	7511	1.2.2.2.0.11.000	901	01	30	10	Subvention d'équipement au profit des académies pour la construction des nouveaux établissements scolaires	44 632 000,00
	74	1.2.2.2.0.11.000	901	01	30	20	Versement au profit du Fonds d'appui à la protection sociale et à la cohésion sociale	---
		1.2.2.2.0.11.000	901	01	30		Total Projet : 30	44 632 000,00

Il est, également, possible d'utiliser cette imputation pour présenter les sous rubriques d'un projet. Afin de faciliter les comparaisons, il convient que les sous rubriques (lignes budgétaires) soient cohérentes d'un projet à l'autre. Ainsi, si l'on prend l'exemple du Ministère de la Santé et de la Protection Sociale (voir un extrait de la morasse ci-après), on peut identifier pour chaque construction, extension, aménagement et équipement des CHR (Centres Hospitaliers Régionaux) et des CHP/P (Centres Hospitaliers Provinciaux ou Préfectoraux) : les études, la construction proprement dite, le matériel, l'aménagement, les infrastructures sanitaires et les frais de maîtrise d'ouvrage déléguée.

Région 01 : Tanger – Tétouan- Al Hoceima

40 . Construction, extension, aménagement et équipement des CHR et des CHP/P

44		**Construction du CHP d'Ouazzane**
	10	Etudes
	20	Construction de bâtiments et de logements administratifs
	30	Matériel et mobilier
	40	Travaux d'aménagement et d'installation
	50	Conception et réalisation des infrastructures sanitaires
	60	Versement aux sociétés d'aménagement et à la maitrise d'ouvrage déléguée
45		**Extension et réhabilitation du CHP de Chefchaouen**
	10	Etudes
	20	Construction de bâtiments et de logements administratifs
	30	Matériel et mobilier
	40	Travaux d'aménagement et d'installation
	50	Conception et réalisation des infrastructures sanitaires
	60	Versement aux sociétés d'aménagement et à la maitrise d'ouvrage déléguée

II.3. Besoin d'articulation et de cohérence tout au long du cycle de vie du projet

Il faut aussi rendre l'articulation entre les étapes du cycle de vie du projet d'investissement, plus cohérente entre les différents documents budgétaires. En particulier entre les morasses et les PdP, ceux-ci devant mieux expliciter les contenus des morasses, mais aussi entre les documents de planification et le suivi de la gestion des investissements.

Une des principales difficultés à laquelle ce guide souhaite répondre, c'est le renforcement de l'approche de planification. Il s'agit d'articuler au mieux une vision de long terme (portée par les agents en charge du suivi de la gestion budgétaire) et le budget à court-terme, et d'assurer un dialogue renforcé entre les agents des ministères sectoriels et ceux du Ministère des Finances pour avoir des plans d'investissements lisibles, fiables et conformes aux objectifs de long terme exprimés dans les stratégies sectorielles, mais conformes aussi aux objectifs nationaux de préservation des équilibres macro-économiques.

L'un des objectifs de ce guide est donc d'assurer le lien entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel, en garantissant une lisibilité et plus de cohérence des objectifs de performance et des moyens mis à disposition du projet tout au long du cycle de vie, et d'appuyer un dialogue renforcé entre les acteurs chargés de la programmation et de l'exécution comme mentionné notamment dans l'**article 5 du décret d'application de la LOF qui** stipule que : **«** *Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi de finances, les ordonnateurs sont tenus de communiquer au ministère chargé des finances les informations et les états relatifs à l'exécution de la loi de finances en cours, selon la périodicité et les modalités fixées par le ministre chargé des finances*. **».**

Ce guide appuie la modernisation du processus de suivi des investissements, c'est-à-dire qu'à chaque étape, les informations clés concernant l'état de l'exécution budgétaire, de la réalisation physique et du rendement des deniers publics investis, doivent être disponibles pour offrir à l'État et au Parlement mais aussi au citoyen, une cartographie de l'état de projets d'investissement publics.

Un tel suivi du rendement des investissements n'est **possible que si les informations sont remontées de manière continue.** Il doit être effectué régulièrement et pas seulement une fois par an à l'occasion de la préparation du PLF pour permettre **un véritable pilotage en plus du suivi, c'est-à-dire permettre au chef de projet de réagir face à des retards, à des risques nouveaux, ou une détérioration des performances, mais aussi au gestionnaire budgétaire au niveau de la DB de réagir notamment, en cas de dépassement de coût.** Cela repose donc sur une démarche de transparence accrue appuyée par des outils métiers et de systèmes d'information qui assurent une cohérence de la donnée et la complétude de cette donnée tout au long du cycle budgétaire, et par des indicateurs pertinents qui permettent de suivre la progression.

III. Spécificités des dépenses d'investissement public au Maroc : Etat des lieux

III.1. Des réformes en profondeur en cours

Les finances publiques ont fait l'objet de réformes en profondeur plaçant le Maroc parmi les pays pionniers en matière de gestion axée sur la performance, et ce conformément à la LOF entrée en vigueur en janvier 2016 et qui a institué de nouvelles règles d'élaboration et d'exécution du budget de l'Etat, parmi lesquelles : Une programmation budgétaire triennale ; Une budgétisation axée sur la performance ; Une refonte de la nomenclature budgétaire ; De nouveaux rapports pour accompagner le PLF notamment, la note sur la répartition régionale de l'investissement et les PdP en annexe des budgets sectoriels déposés au niveau des commissions parlementaires ; Une comptabilité générale de l'Etat introduisant une comptabilité des engagements budgétaires…

Sur le plan spécifiquement de la gestion des investissements publics, la réforme s'inscrit dans un contexte international marqué par l'adoption d'une logique axée sur les résultats. Mesurer les résultats implique d'avoir, tout au long de la chaîne, un dialogue renforcé entre les acteurs pour assurer une lisibilité du budget par rapport à des objectifs définis à l'étape de programmation. L'esprit de la réforme, comme mentionné notamment à l'article 5 du décret d'application de la LOF, est donc de renforcer le dialogue entre les acteurs de la chaîne. Du point de vue du porteur de projet – responsables de programmes et ses équipes opérationnelles – la réforme aboutit à plus de liberté de gestion (avec, par exemple, la possibilité de virement des dépenses qui permet de réallouer des crédits en cours d'exercice pour assurer une plus grande efficacité dans l'atteinte des résultats), mais elle se traduit également par plus de redevabilité, de reddition des comptes et de transparence avec, notamment, l'obligation d'informer sur les mouvements de

crédits (par exemple pour les demandes de virements de crédits entre régions et entre programmes).

Cette exigence d'informer doit se traduire dans une plus grande lisibilité du budget, avec une déclinaison des programmes par actions/projets (exhaustivement à terme) et donc la nécessité d'articuler, au niveau des morasses, les crédits à des projets physiques ou, à défaut, à un ensemble de petits projets physiques ayant une cohérence, ainsi qu'au niveau des PdP de détailler ces projets avec un texte explicatif (au moins pour un certain nombre de grands projets dits stratégiques) et une explication des écarts par rapport à la programmation. Ce chaînage passe aussi par la mise à disposition des gestionnaires budgétaires d'outils informatiques plus intégrés ou mieux interfacés : c'est l'objectif poursuivi par la DB à travers le développement des outils informatiques qui regroupent en portefeuille de projets les investissements. En effet, ces fonctionnalités avancées sont en cours d'implantation dans la plateforme eBudget2 (voir le paragraphe IV.6. Démarche de cohérence avec l'outil e-Budget2 en particulier, page 25).

III.2. Des défis à relever

Toutefois, malgré cette dynamique de réformes en cours, des défis demeurent et des constats ont été soulevés parmi lesquels :

- le terme « projet » peut prêter à confusion. Dans la division programmatique de la nomenclature en vigueur, le projet constitue un niveau de suivi infra-programme. Il ne correspond pas forcément à un projet au sens des bonnes pratiques de l'investissement public et de l'article 41 de la LOF (date de début, date de fin, unicité macro-économique et clarté dans les objectifs voir notamment le rapport de statistique des finances publiques de 2014 du FMI). Le terme « investissement public » est utilisé parfois au sens large pour désigner les dépenses dans des domaines nécessitant des infrastructures

économiques et sociales, par exemple en équipement et en santé. Il faut donc s'assurer que des projets au sens de la LOF soient bien identifiés quand c'est possible, et que la part de dépenses d'investissement dans les projets n'englobe pas des dépenses récurrentes combinant de l'investissement et du fonctionnement (cas des opérations d'entretien des actifs). De même, certaines imputations budgétaires de projets manquaient de visibilité parce qu'elles englobent de nombreux projets physiques non synchronisés, sans date de fin et avec un libellé manquant de logique macro-économique (cas de construction de plusieurs établissements sanitaires) ;

- le besoin de visibilité sur la mise en œuvre des projets implique d'avoir une remontée d'information, y compris pour les projets financés par des transferts à des agences d'exécution, comme c'est le cas des établissements publics et des maitres d'ouvrage délégués ;

- le besoin d'harmonisation sur l'approche de suivi d'exécution des projets est particulièrement marqué pour les ministères concernés par les grands projets d'investissement, qui doivent avoir une vision commune. Cette approche commune doit permettre d'assurer la cohérence entre les ministères, mais aussi tout au long du cycle de vie des investissements depuis la programmation jusqu'au suivi-évaluation, cela passe notamment par une fiche projet harmonisée ;

- Certaines dépenses d'investissement à destination des régions sont historiquement pilotées par l'administration centrale. Cela implique qu'une part parfois non négligeable des crédits d'investissement soit associée au code région 00, qui ne correspond pas à une région administrative en particulier. Alors que le code région 99 n'apparaît pas suffisamment exploité. Il devrait être attribué à tous les crédits déconcentrés non encore répartis entre régions au moment de la programmation budgétaire, et qui devront l'être en cours d'exécution ;

- les dépenses qui relèvent du périmètre des projets d'investissements publics n'apparaissent pas uniformément répertoriées par les départements ministériels (par exemple les études préparatoires aux projets sont présentées parfois de manière intégrée aux projets, parfois sur une ligne globale ; c'est le cas également pour les dépenses d'expropriation liées à l'acquisition des terrains) ; elles sont donc difficilement lisibles et délicates à comparer au niveau de la programmation et du suivi de la programmation;

- le cadre d'échange entre la DB et les ministères et établissements publics pour le suivi de la réalisation des projets sectoriels est insatisfaisant ; l'usage des fiches projets de suivi, notamment, ne permet pas, à ce jour, un reporting standardisé, cohérent et exhaustif. Il ne permet pas non plus de prendre suffisamment en compte la réalisation physique des projets dans les phases d'arbitrage budgétaire. Le niveau de détail ne permet pas d'avoir systématiquement une réelle évaluation de l'opportunité du projet ou de son coût complet ;

- une multiplicité d'outils de suivi informatique non interfacés rend difficile une mise à disposition claire et transparente de l'avancement des projets, à travers les rouages de l'administration.

Ces conclusions recoupent certaines des principales conclusions du rapport PIMA réalisé par le FMI en 2017. Le département des finances publiques du FMI (FAD) a produit une méthodologie d'évaluation appelée Public Investment Management Assessment (PIMA) pour évaluer les règles d'investissement public des autorités publiques d'un pays, et leur effectivité pour produire du capital productif. Cette méthodologie a été appliquée pour évaluer les axes d'amélioration pour le Maroc, et ce guide vise en partie à répondre aux principales recommandations qui sont indiquées dans l'encadré 5 ci-dessous.

Encadré 5 : Principales recommandations de la mission d'évaluation de la gestion des placements publics (PIMA) au Maroc de 2017

• **Renforcer la coordination centrale et la surveillance des projets**. La mission a recommandé que la surveillance centrale actuellement exercée par la direction du Budget soit renforcée, afin de fournir des orientations stratégiques globales et d'assurer la convergence des priorités sectorielles, du moins pour les grands projets.

• **Concevoir et diffuser des outils et des méthodologies, communs pour le PIM du gouvernement central**. À l'heure actuelle, l'évaluation et la sélection des projets sont fondées sur des méthodologies sectorielles, certains secteurs appliquant des critères de sélection plus rigoureux que d'autres. La mission a recommandé que des outils et des critères normalisés de sélection et d'évaluation soient élaborés et diffusés à tous les ordres de gouvernement. En outre, une base de données centrale sur les investissements publics devrait être mise en place pour consolider les bases de données et l'information des ministères responsables, et pour appuyer la surveillance.

• **Améliorer les pratiques de gestion des risques**. La mission a recommandé aux autorités d'élaborer un cadre d'analyse des risques et de gestion des projets d'investissement. Cela renforcerait la mise en œuvre du projet, en particulier pour tenir compte des ajustements ou des retards nécessaires, et contribuerait à atténuer les difficultés communes qui ne sont pas correctement évaluées et traitées à l'heure actuelle.

• **Mettre en place des outils normalisés pour la mise en œuvre du projet** afin d'accroître le rendement et les résultats des investissements. Des circulaires interministérielles définissant les procédures pour les grands projets, y compris les jalons obligatoires du cycle du projet, devraient être adoptées. En outre, les autorités devraient diffuser des lignes directrices, pour chaque catégorie d'investissement, sur la façon de calculer les coûts du projet (coûts

d'entretien, d'exploitation et de service) et les critères qui déclencheraient une évaluation de la mise en œuvre du projet. Ces outils devraient s'appuyer sur les outils existants, mais fragmentés, déjà mis au point dans différents ministères.

- **Accroître la capacité de soutenir le rôle de premier plan du ministère des Finances dans le PIM** et de développer des compétences homogènes entre les ministères, les entreprises d'État et l'administration locale.

IV. Bonnes pratiques de gestion pour une performance des projets d'investissement de bout en bout

Phase 1 : Mise en cohérence avec les phases précédentes de programmation et de planification

L'objectif ici est d'assurer une vision cohérente des projets de bout en bout, avec un cadre d'évaluation et de suivi permettant de mieux remonter l'information. Cela est d'autant plus nécessaire qu'un plus grand nombre de projets sont suivis. L'exécution budgétaire doit être cohérente avec les étapes précédentes : s'assurer d'avoir pris en compte tous les indicateurs, valeurs cibles, états de références, durée et échéancier.

IV.1. Fiche Projet

La programmation est un exercice glissant selon la LOF qui stipule dans son article 5 qu'elle doit être triennale et actualisée chaque année. Cela passe par une remontée d'information régulière sur l'état des projets pour permettre, par exemple, un redéploiement des crédits au sein du budget d'un département ministériel entre les différents projets.

Bien remplir et mettre à jour la fiche projet tout au long du cycle budgétaire (PBT, PLF, PdP et morasses budgétaires), et aussi les

informations supplémentaires demandées par l'outil informatique pendant la phase d'exécution (au minimum une fois par trimestre hors évènement imprévu majeur tel que l'interruption du projet), est une nécessité pour assurer la lisibilité du budget et un gage de bonne programmation pour les années futures.

A cet effet, un **nouveau format de fiche projet (voir encadré 7)** a été partagé avec les DM à l'occasion de la préparation de la LF de l'année 2024 (voir encadré 6), au titre de l'élaboration de la note sur la répartition régionale de l'investissement accompagnant ce projet de loi au Parlement.

Encadré 6 : Circulaire de Mr le chef du Gouvernement sur la programmation budgétaire triennale

Conformément à l'article 2 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 tel qu'il a été modifié et complété, et dans le cadre du processus de préparation du projet de loi des finances, le Chef du Gouvernement invite, chaque année, au plus tard le 15 mars, par circulaire, les ordonnateurs (départements ministériels et institutions) à établir les propositions de programmation budgétaire triennale assorties des objectifs et des indicateurs de performance.

En vue de définir l'évolution globale des dépenses sur trois ans en fonction d'hypothèses économiques et financières réalistes et justifiées, ladite circulaire fixe des indicateurs macroéconomiques ainsi que les orientations générales en termes d'évolution globale de la dépense.

La circulaire n°6/2023 du 14 mars 2023 pour la préparation de la PBT 2024-2026 a mentionné notamment dans sa page n° 9 que :

« *Chaque département ministériel et institution est tenu à communiquer au Ministère de l'Economie et des Finances (Direction du Budget), son portefeuille de projets proposés dans le cadre de la programmation budgétaire triennale 2024-2026), appuyé des fiches projets d'investissement prévues pour l'année budgétaire 2024, dont le coût global dépasse le seuil budgétaire défini dans le tableau en annexe en fonction des domaines d'intervention. Les informations sollicitées doivent être saisies au niveau de la nouvelle plateforme informatique dédiée au suivi de l'exécution des projets d'investissement dans le système de programmation budgétaire « e-budget 2 ».*

Dans un premier temps, ladite plateforme servira de base pour l'élaboration des rapports accompagnant le projet de loi de finances de l'année 2024, notamment la note sur la répartition régionale de l'investissement et les morasses budgétaires, d'où la nécessité de mettre régulièrement à jour les fiches-projets, tout au long du processus d'élaboration du projet de loi des finances.
L'exécution des projets prévus par la loi des finances, fera par la suite l'objet d'un suivi central trimestriel pendant l'année 2024, et ce conformément aux dispositions de l'article 5 du Décret n° 2.15.426 relatif à la préparation et à l'exécution des lois de finances, tel qu'il a été modifié et complété »

Encadré 7 : Nouveau modèle de fiche projet annoncé par la circulaire de la PBT 2024-2026

Fiche projet (Projet de Loi de Finances de l'année 2024)				
1- Identification du projet				
Intitulé du projet	Libellé exacte du projet			
Consistance du projet	Consistance détaillée du projet			
Objectif du projet	Objectifs et résultats escomptés ; Bénéficiaires.			
Localisation du projet	Région(s) d'implantation du projet (Il peut s'agir de plusieurs régions)			
	Province (Champs obligatoire pour les projets mono-régionaux).			
2- Montage financier				
Programme budgétaire	Désignation			
Coût du projet (MDH) :	Coût total du projet			
-Dont contribution du Budget Général (MDH)	2024	2025	2026	…
-Dont contribution des établissements et entreprises publiques (MDH)				
-Dont contribution des Collectivités Territoriales (MDH)				
-Autres contributions (MDH)				

3- Reprise des données d'exécution (pour les projets en cours)	
Taux d'avancement du projet (depuis le début du projet jusqu'au 30 juin 2023)	Il s'agit de l'avancement physique
Montant cumulé des crédits de paiement (CP) émis (depuis le début du projet jusqu'au 30 juin 2023)	Montant global cumulé des CP émis
Montant des engagements sur les CP (au 30 juin 2023)	Montant des CP engagés
Montant des crédits d'engagement (CE) engagés (au 30 juin 2023)	Montant des CE engagés

4- Planification				
Date de début	Jour/Mois/Année			
Durée prévisionnelle du projet				
Programmation budgétaire triennale	CP 2024	CE 2024	CP 2025	CP 2026
Projet				

IV.2. Catégorisation des projets

Le projet doit être bien situé dans les typologies présentées ci-après de manière à permettre des analyses pour les décideurs publics, et les informations doivent être remontées dans le cadre du calendrier de suivi des projets.

De manière simplifiée, la catégorisation des projets à préciser dans la phase d'identifications, doit reposer sur les distinctions suivantes :

Typologies des projets	
1. Projet avec impact sur le genre	Projet sans impact sur le genre
2. Projet avec impact ODD	Projet sans impact ODD
3. Projet avec partenaire privé y compris PPP	Projet sans partenaire privé
4. Projet interministériels	Projet mono-ministériel
5. Projet identifié unitairement dans la morasse	Projet non identifié dans la morasse (catégorie autres)
6. Projet avec dominante construction	Projet sans dominante construction
7. Projet stratégique identifié comme tel dans la stratégie sectorielle	Projet non stratégique
8. Projet avec partenaires internationaux	Projet sans partenaires internationaux

Ces critères sont amenés à évoluer : le critère genre pourrait par exemple être intégré différemment à terme, directement dans la fiche projet, sachant qu'il est déjà dans les critères ODD.

Pourquoi fournir ces informations supplémentaires sur les projets ?

L'un des enjeux de la réforme est de pouvoir faire remonter les bonnes pratiques et, pour cela, de pouvoir comparer les projets les uns avec les autres, ce qui implique de les catégoriser pour comparer ce qui est comparable.

IV.3. Utilisation de la nouvelle nomenclature budgétaire

La LOF a défini un suivi dans les morasses budgétaires sous la forme titre/chapitre/programme/région/projet-action budgétaire/ligne (Cf. articles 38 et 41 de la LOF). Il s'agit du code unique ci-après :

Code Fonc.	Prog.	Rég.	Proj.	NOMENCLATURES DES SERVICES ET DES DEPENSES
				RUBRIQUES

Etant précisé qu'on distingue dans la nomenclature budgétaire deux structures, à savoir :

- la nomenclature de programmation (Titre/Chapitre/Programme/Région/projet-action) ;
- la nomenclature d'exécution avec un niveau supplémentaire : le niveau ligne.

Pour utiliser toutes les potentialités techniques de la nomenclature actuelle portée par les morasses et pour l'adapter aux spécificités des DM, un nouveau processus a été proposé afin d'accroître la lisibilité :

1) **Les DM choisissent au maximum 8 projets principaux par région, et individualisent nécessairement ceux pour lesquels les crédits sont fléchés dans les lettres de cadrage accompagnant la note d'orientation générale du chef du Gouvernement pour la préparation du PLF.**
2) **Les deux projets restant sont répartis entre deux sous-catégories "Autres" ;** comme actuellement au niveau des régions, en plus des 12 régions administratives, un code région 00 pour les projets d'envergure nationale reste utilisé, **et une sous-catégorie « actions permanentes » au sein de chaque région ; Cette approche permet d'instaurer une réelle distinction entre projets (donc projets d'investissement) et actions permanentes (dont des dépenses de**

fonctionnement) comme, par exemple, c'est le cas du projet « extension et aménagement du réseau routier » au niveau de la morasse du Ministère de l'Equipement et de l'Eau, avec une partie aménagement qui peut intégrer une grande part de frais de fonctionnement. Ces « projets » devraient donc, d'une part, être subdivisés en tronçons (par exemple le tronçon régional de Tanger-Tétouan…etc.) permettant d'avoir un niveau de suivi plus fin et, d'autre part, la partie action « permanente » relative aux gros travaux de maintenance favorisant le prolongement de la durée de vie de l'actif (ici les routes), devrait être distinguée clairement des dépenses récurrentes de maintenance.

3) **Pour chacun de ces projets, décliner ensuite au maximum 9 sous-projets ou sous-actions physiques contenant là aussi une catégorie « Autres »**.

Pourquoi mieux définir le périmètre du projet et le suivi attendu ?

Avant	Après
Des activités permanentes étaient décrites comme des projets, il pouvait s'agir de regroupement de petits projets ou d'activités de maintenance.	Un projet a un début, une fin, une cohérence d'ensemble, des objectifs et des indicateurs. Même quand le projet est un ensemble de projets plus petits, il doit y avoir un objectif à atteindre pour une période limitée par la mise en place de ces projets qui doivent avoir une cohérence (macro-économiques, régionale…etc.)
Les crédits transférés à une maîtrise d'ouvrage déléguée (ANEP par exemple) font l'objet de transferts visibles dans les morasses, mais il n'y a pas de reporting et notamment le reporting infra-annuel pour la maîtrise d'ouvrage.	L'accès à l'information pour le maître d'ouvrage doit être renforcé et bien indiqué dans les conventions de délégation. Les rapports trimestriels évoqués dans ce guide font partie de ce reporting permettant la mise en cohérence avec la logique de performance pour le RPROG.

Un exemple de restructuration de la morasse budgétaire au niveau des projets est fourni comme suit. Il résulte de l'application du nouveau processus susmentionné :

<u>Revue de la nomenclature des projets d'investissement portés par la morasse du Département de l'Eau</u>

Objectif de l'accompagnement

Une revue analytique du découpage de la morasse Eau a ainsi été conduite conjointement par les représentants de la DB (structures

sectorielles et de synthèse pour le suivi des investissements) et du DM de l'Eau. Les développements présentés dans le PdP (partie Déterminants de la Dépense notamment) ont, également, été examinés puisqu'ils ont vocation à éclairer et à commenter les données chiffrées de la morasse.

Dans un esprit de concertation, des échanges itératifs ont permis de partager les difficultés, les objectifs, les contraintes et les espaces d'amélioration de toutes les parties intéressées, notamment les données déjà portées par les outils métiers, la distinction calendrier décisionnel/calendrier budgétaire, la volonté d'affichage et/ou de communication auprès des citoyens-contribuables sur les projets emblématiques du département. Au final, les parties intéressées se sont accordées pour présenter une nouvelle version du découpage de la morasse Eau au titre de la LF 2024.

Quelques exemples des choix stratégiques qui ont été adoptés par les acteurs du Département de l'Eau.

Il a été décidé de limiter le nombre de projets (et de lignes associées) présentés au niveau de la région « 00 » partant du principe que peu de projets physiques intéressent l'administration centrale. Soit les projets peuvent être précisément rattachés à l'une des 12 régions, soit ils concernent plusieurs régions, sans possibilité d'identification à date et doivent alors être présentés en région « 99 ».

Code Fonc.	Code é	Prog	Rég	Pro	Lig	NOMENCLATURES DES SERVICES ET DES DEPENSES RUBRIQUES
		601				EAU
			00			SERVICES COMMUNS
490				10		SOUTIEN DES MISSIONS
451				11		Adaptation du patrimoine administratif
490				12		Renforcement du système d'information
				13		Prévention et modernisation des moyens
630				20		Evaluation et mobilisation des ressources en eau
				21		Mobilisation des eaux souterraines
				22		Reconnaissance et évaluation des ressources en eau souterraine
				23		Reconnaissance et évaluation des ressources en eau de surface
				24		Déssalement et déminéralisation
				25		Projet d'interconnexion Sebou-Bouregreg-Oum Er Rbia-Tensift
				30		Planification, gestion et preservation des ressources en l'eau
630				31		Gestion des ressources en eau
				33		Préservation de la qualité des eaux
				34		Economie et valorisation de l'eau
630				36		Preservation des lacs naturels
				40		Renforcement de l'approvisionnement en Eau et l'assainissement
				41		Approvisionnement en eau potable
				42		Assainissement
	7511			43		Appui à la mise en œuvre du programme national pour l'approvisionnement en eau potable et l'irrigation 2020-20
630				44		Collecte des eaux pluviales
630				45		Recharge artificielle des nappes
660				50		Renforcement de l'appui, des partenariats et des coopérations
	7111			51		Projets dans le cadre de l'appui et des partenariats et coopérations
	7111			52		Projets dans le cadre de la gestion intégrée des ressources en eau
	849			80		Gestion, maintenance et conservation du patrimoine
	849			81		Maintenance et entretien des barrages
				82		Désenvasement des retenues des barrages
	811			83		Gestion du domaine public hydraulique
	8211			84		Aménagement des sources, seguias et prélèvement au fil de l'eau

Afin de ne pas surcharger la morasse et de n'individualiser que les projets significatifs, d'un point de vue budgétaire ou bien emblématiques pour le DM, il a été acté de renvoyer au PdP (partie Déterminants de la Dépense) la partie narrative permettant d'expliciter le détail concernant les rubriques de regroupement.

Au sein de chacune des régions (régions 00 et 99 incluses), une sous-nomenclature des projets commune a été arrêtée : l'ordre de présentation est identique, la numérotation est identique et la sémantique des libellés est harmonisée et clarifiée.

			01			REGION DE TANGER-TETOUAN-AL HOCEIMA
	832			10		Soutien des interventions
630				20		Réalisation des grands barrages
	833			80		Construction d'ouvrages hydrauliques
630				90		Aménagement des cours d'eau et protection contre les inondations

Les mêmes principes ont été retenus pour la gestion des lignes.

			02			**REGION DE L'ORIENTAL**
	832			10		**Soutien des interventions**
	8323				10	**Expropriation, acquisition des terrains et frais connexes**
	8211				11	Versement au fond de réemploi domanial
	8311				12	Versement au fond national forestier
	889				13	Frais d'expropriation
	872				14	Frais d'expropriation et indemnisation des droits des surfaces
	8211				15	Occupation temporaire des terrains
	833				16	Travaux de reconstruction des édifices et équipements publics
	8324				17	Occupation temporaire des terrains
	8331				18	Acquisition du terrain
						Total Projet : 10
630				20		**Réalisation des grands barrages**
				21		**Construction du barrage Targa Oumadi**
	832				10	**Installation générale**
	8323				11	Alimentation en eau et en énergie électrique
	8211				12	Liaisons de communication et de télécommunication
	8311				13	Cité administrative, logement et dépendances
	872				14	Travaux de dessertes routières
	811				15	Etudes et contrôles des travaux de dessertes routières
	8211				16	Travaux d'aménagement de la retenue
	833				17	Travaux de reconstruction des édifices et équipements publics
	8324				20	Etudes et contrôles des travaux
	8331				30	Travaux de Génie Civil, des injections et du drainage
					40	Equipements hydromécaniques et électromecaniques
630						**Total Projet : 21**

Une revue ligne par ligne a permis de renvoyer à la partie fonctionnement, certains dispositifs ne devant pas être financés par des crédits d'investissement (certaines études). Une revue de tous les versements et contributions a, aussi, permis :

- d'identifier précisément l'objet de chaque subvention d'investissement ou d'équipement ;

- de préciser le cas échéant son libellé ;

- de choisir la région au titre de laquelle il est préférable de la faire figurer (localisation de l'administration en charge de l'opération d'ordonnancement ou localisation de l'entité devant recevoir les fonds : cas des projets de transfert des eaux entre les régions).

Le potentiel de la codification a été élargi par la création d'un nouveau projet de regroupement à portée régionale, intitulé « Réalisation des grands barrages », facilitant ainsi le repérage et l'identification des crédits attribués à chaque barrage, attribution du code 20.

Code Fonc.	Code éco.	CHAP.	Prog.	Rég.	Proj.	Lig.	NOMENCLATURES DES SERVICES ET DES DEPENSES
		1.2.2.2.0.17.000	601	01			REGION DE TANGER-TETOUAN-AL HOCEIMA
		1.2.2.2.0.17.000	601	01	20		Réalisation des grands barrages
630		1.2.2.2.0.17.000	601	01	21		Contruction du barrage Martil
		1.2.2.2.0.17.000	601	01	21		Total Projet : 21
630		1.2.2.2.0.17.000	601	01	22		Construction du barrage Moulay Bouchetta
		1.2.2.2.0.17.000	601	01	22		Total Projet : 22
630		1.2.2.2.0.17.000	601	01	23		Construction de Barrage Dar Khrofa
		1.2.2.2.0.17.000	601	01	23		Total Projet : 23
630		1.2.2.2.0.17.000	601	01	24		Construction du barrage Kharrob
		1.2.2.2.0.17.000	601	01	24		Total Projet : 24
630		1.2.2.2.0.17.000	601	01	25		Construction du barrage Ghiss
		1.2.2.2.0.17.000	601	01	25		Total Projet : 25
630		1.2.2.2.0.17.000	601	01	26		Construction du barrage Ayacha
		1.2.2.2.0.17.000	601	01	26		Total Projet : 26
630		1.2.2.2.0.17.000	601	01	27		Réalisation d'un grand barrage
		1.2.2.2.0.17.000	601	01	27		Total Projet : 27

Un projet de regroupement « Construction de nouveaux barrages » à portée régionale a été également créé afin de réunir les projets de construction de moyens barrages, attribution du code 40 ;

Code Fonc.	Code éco.	CHAP.	Prog.	Rég.	Proj.	Lig.	NOMENCLATURES DES SERVICES ET DES DEPENSES
		1.2.2.2.0.17.000	601	01			REGION DE TANGER-TETOUAN-AL HOCEIMA
630		1.2.2.2.0.17.000	601	01	40		Construction de nouveaux barrages
		1.2.2.2.0.17.000	601	01	40		Total Projet : 40

Les projets « métier » ont été déclinés par axe stratégique découlant de la mission du département de l'Eau, attribution des codes 80 et 90 ;

Code Fonc.	Code éco.	CHAP.	Prog.	Rég.	Proj.	Lig.	NOMENCLATURES DES SERVICES ET DES DEPENSES
		1.2.2.2.0.17.000	601	01			REGION DE TANGER-TETOUAN-AL HOCEIMA
630		1.2.2.2.0.17.000	601	01	80		Construction d'ouvrages hydrauliques
		1.2.2.2.0.17.000	601	01	80		Total Projet : 80
630		1.2.2.2.0.17.000	601	01	90		Aménagement des cours d'eau et protection contre les inondations
		1.2.2.2.0.17.000	601	01	90		Total Projet : 90

Le code 99 et l'intitulé « Régions communes » ont été attribués au niveau de la nomenclature regroupant des dépenses non identifiées pour une région donnée, des dépenses qui concernent plusieurs régions ou des dépenses non encore réparties entre régions au moment de la programmation budgétaire, et qui le seront en cours de l'exécution.

			99			REGIONS COMMUNES
630	883			10		Soutien des interventions
				20		Réalisation des grands barrages
				21		Extension et aménagement du patrimoine
				22		Contruction d'un grand barrage
				23		Contruction de nouveaux barrages
	8324			23		Construction d'ouvrages hydrauliques
				23		Aménagement des cours d'eau et protection contre les inondations
						Total Projet : 99

IV.4. Base de données des projets d'investissement

Bien entendu, tout ne peut pas être dans la fiche projet et dans les morasses, et des informations supplémentaires doivent faire l'objet d'un suivi par ailleurs dans les systèmes budgétaires et comptables, avec pour objectif la cohérence et la complétude de la donnée tout au long du cycle budgétaire.

En particulier, le système d'information de programmation doit générer un identifiant unique, pluriannuel et indépendant de l'imputation budgétaire utilisée dans les morasses et les PdP. Lorsqu'un référentiel de libellés de projets est mis à disposition, il doit être obligatoirement utilisé pour désigner le projet (au niveau de l'ordonnateur, de la DB et du comptable public). L'objectif c'est qu'une même donnée soit désignée de la même manière par tous les intervenants pour faciliter l'accès, le suivi entre SI et le dialogue.

Le SI est censé mettre à disposition des gestionnaires des projets une base de données intégrant non seulement les informations de la fiche projet d'identification, mais aussi l'historique détaillé sur leur exécution. L'objectif est de permettre aux gestionnaires d'utiliser l'outil pour avoir des restitutions permettant un véritable pilotage de la gestion de l'investissement avec un comparatif/une évolution historique, notamment sur :

- Le processus de sélection au niveau de la pré-programmation (lors des commissions de programmation et de performance). La description des « pré-projets » et la sélection qui a été faite et selon quels critères ;

- La programmation validée dans le cadre du dialogue budgétaire (lors des commissions budgétaires) ;
- Le suivi d'exécution à un niveau pluriannuel avec un identifiant projet stable sur toute la durée du projet. Ce suivi doit permettre de comparer les crédits budgétés (y compris les mouvements en cours d'exécution) / crédits engagés (par des engagements juridiques notamment en consommation de CE) / crédits émis (liquidés) en CP, avec ce qui avait été programmé y compris sur une programmation pluriannuelle en CE et en CP :
- Le suivi du calendrier projet et des différentes phases, à la fois sur le plan de l'exécution (étude préalable, conception, mise en œuvre…) et des phases de marchés publics qui encadrent les projets ;
- Le suivi des indicateurs de performance ;
- La jonction physico-financière entre programmation (eBudget2) et exécution (GID) ;
- La visibilité sur les crédits reportés et la soutenabilité des projets.

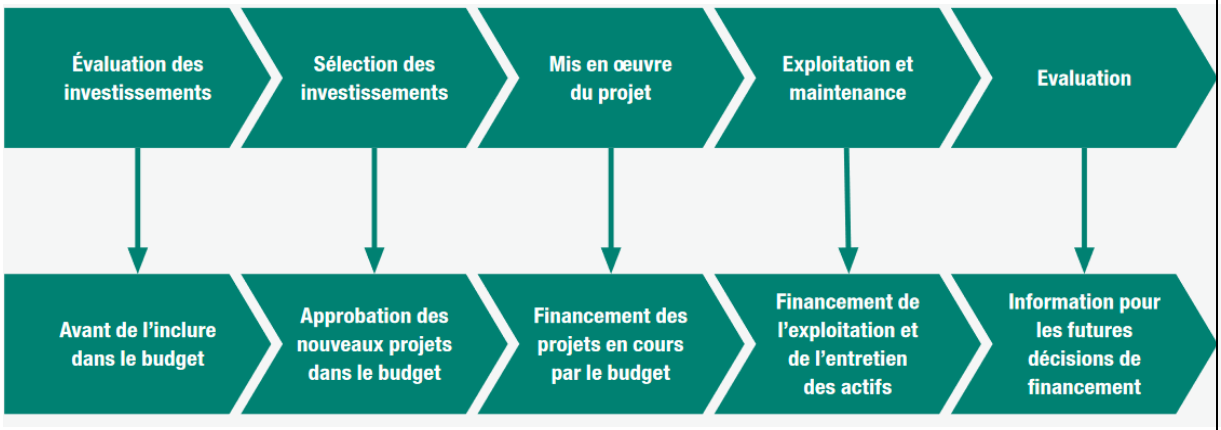
Phase 2 : Exécution et suivi évaluation

IV.5. Cycle de vie du projet et rôle des acteurs

Le succès de la mise en œuvre des réformes de gestion axée sur les résultats, repose en partie sur la capacité des acteurs à bien identifier à chaque étape ce qui est attendu de leur part, et à fournir les informations demandées en temps et en heure (qui fait quoi ? qui remplit quoi ?).

Une des difficultés concerne une coordination imparfaite entre le pilotage du projet et le pilotage du suivi budgétaire. Une articulation entre le suivi de la réalisation physique et de la consommation des crédits, doit être mise en place dès le début du projet comme indiqué dans l'encadré 8 ci-dessous.

Encadré 8 : Cycle du projet et Cycle budgétaire annuel (comment assurer la coordination)



Source : *La gestion de l'investissement public, Un guide d'introduction à la gestion des finances publiques*. Mark Miller et Shakira Mustapha, ODI 2016.

En particulier, la phase de mise en œuvre du projet doit être, elle-même, décomposée en plusieurs étapes parmi lesquelles :

1) Etape de démarrage effectif de projet

Dès le démarrage du projet, les intervenants clés doivent s'entendre sur les informations qui seront demandées à chaque étape, ce qui est actuellement rappelé dans les projets conventionnés. Cela passe par un comité projet impliquant un accord pour un échange régulier, permettant d'articuler les rapports sur l'avancement physique et la consommation des crédits.

2) Etape de suivi d'exécution

Un rapport de suivi d'exécution trimestrielle est demandé pour permettre la mise en cohérence des informations et la possibilité pour les décideurs publics de faire des analyses.

Le rapport trimestriel, porté par l'outil informatique quand cela est possible doit au minimum contenir les informations suivantes :

- Mise à jour de la fiche projet ;

- Description du phasage et état d'avancement du projet par rapport aux phases projet prévues (phase d'étude est terminée, phase de réalisation physique est démarrée…) ;
- Etat d'avancement approximatif en pourcentage du projet (taux de réalisation) ;
- Mise à jour des risques du projet ;
- Narratif libre permettant de décrire l'avancement du projet et l'écart éventuel avec la programmation ;
- Mise à jour des indicateurs physiques et financiers du projet, notamment des indicateurs des RdP-RAP impactés par le projet, en précisant la source de données, l'avancement par rapport à un état de référence et à des valeurs cibles quand cela est disponible.
- Cette mise à jour des indicateurs doit aussi permettre l'articulation entre la logique projet, la logique budgétaire, la logique de performance et la fongibilité effective des crédits. Donc, si cela est disponible, la liste des virements de crédits ou autres mouvements qui ont impacté ce projet à la baisse ou à la hausse, doit aussi être fournie. Cela doit permettre d'anticiper les recalages du budget si un budget a été sous-alimenté ou sur-alimenté par rapport à la programmation ;
- Pour le rapport/bilan de fin d'année, une mise à jour de la morasse doit être proposée. Les DM doivent adopter une règle sur la suppression d'une imputation budgétaire non utilisée dans la morasse pendant une durée, à définir en fonction de la réalité des projets terminés (par exemple maximum 3 ans), n'ayant donné lieu à aucun contentieux.

Des rapports périodiques plus complets peuvent être réalisés pour rassembler des informations sur l'avancement des grands projets en terme physique, financier et d'atteinte des indicateurs par rapport à certaines étapes identifiées, comme c'est le cas dans la note sur la

répartition régionale de l'investissement qui accompagne le PLF au Parlement. Une logique de seuils concertée, entre la DB et les DM, pour la remontée des informations sur les projets peut être mise en place.

La **problématique de phasage de la remontée d'information par rapport aux différents besoins et au calendrier budgétaire,** est très importante pour assurer que les informations soient disponibles en temps et en heure. Il s'agit d'éviter notamment que les informations d'exécution remontent trop tard pour être prises en compte dans les travaux de préparation budgétaire (commissions de programmation et de performance et commissions budgétaires). Il s'agit aussi d'harmoniser le calendrier budgétaire et le calendrier performance pour fournir des informations d'indicateurs à jour dans les RdP-RAP notamment. Ce dialogue renforcé pour une meilleure gestion des crédits budgétaires, est important pour l'allocation des crédits à l'année n+1 au titre de la LF. Il s'agit aussi de pouvoir produire plus rapidement la loi de règlement qui inclue le bilan des budgets d'investissement dont la durée est arrivée à échéance (article 76 de la Constitution de 2011). La collecte des informations nécessaires au bilan est organisée par le porteur du projet dès la réalisation du projet, et partagé avec la DB afin de faciliter le suivi-évaluation.

3) Etape de clôture de projet et de préparation de la phase de maintenance de l'investissement

La clôture d'un projet doit être l'occasion de tirer des leçons et d'améliorer la gestion des futurs projets. C'est aussi l'occasion de préparation de la phase de maintenance des investissements réalisés pour sauvegarder les bénéfices (économiques, sociaux…) attendus de l'investissement.

Au minimum, la clôture d'un projet doit donc être associée à la production d'un rapport du porteur de projet incluant les sections ci-dessous :

- Rapports de clôture (le rapport de clôture de projet contient les informations clés descriptives du projet et analyse le résultat) ;
- Description des prévisions coûts de maintenance ;
- Recommandations/propositions (description de bonnes pratiques et facteurs clés de succès).

Ce rapport doit permettre un lien renforcé entre les actions des structures de la DB pour plus de cohérence. Il est à distinguer de l'évaluation *ex-post* par rapport à la programmation, qui reste obligatoire particulièrement pour les projets d'importance stratégique, et qui décrit le bilan financier du projet, et fournit les explications d'écarts entre ce qui avait été programmé et ce qui a été réalisé.

IV.6. Démarche de cohérence avec eBudget2 en particulier

Ce guide fait abstraction de l'outil informatique déployé et ne se substitue pas à un manuel d'utilisateur de cet outil. Toutefois, l'outil devra assurer le respect des principes de gestion des projets d'investissements et les fonctionnalités décrites dans le guide, d'où la démarche de cohérence.

La mise en place de l'outil historique « Istithmar » de la DB, initié en 2018, avait pour objectif de disposer d'une base de données centralisée des projets d'investissement publics, permettant au Ministère des Finances et aux porteurs des projets publics d'instaurer un échange continu sur l'état d'avancement financier et physique de l'exécution, et d'améliorer ainsi la programmation budgétaire de ces projets et in fine contribuer à l'accroissement de l'efficacité de l'investissement public. Cette phase passée et considérée comme une expérience réussie auprès des DM préfigurateurs pour faire remonter les difficultés du terrain, le Ministère a fait le choix d'intégrer les fonctionnalités de suivi des investissements dans l'outil de gestion de la dépense publique eBudget2.

La nouvelle version intégrée « d'Istithmar » dite « Istithmar2 », assure la cohérence avec les recommandations du guide concernant par exemple :

- Le besoin d'un identifiant unique[3] ;
- La prise en compte de la nouvelle fiche projet ;
- La prise en compte des informations à chaque phase du processus budgétaire. Actuellement l'outil prend notamment en compte les informations suivantes :
    1. L'identification : Renseignement des éléments d'identification du projet d'investissement notamment, les informations d'ordre général (intitulé, consistance…), son rattachement au programme budgétaire et sa typologie (renseignement des 8 critères susmentionnés) ;
    2. La localisation : Renseignement du territoire d'implantation du projet (région/ province) ;
    3. Le financement : Renseignement des sources de financement du projet et le montant de chaque financement (BG, EEP …) ;
    4. La planification : Renseignement de la programmation des financements par enveloppe et par année de mise en œuvre (pour toute la durée de vie du projet) ;
    5. La programmation budgétaire triennale : Renseignement des crédits budgétaires relatifs à la PBT du projet (en CP) ;
    6. La programmation budgétaire annuelle : Renseignement des CP et des CE « ouverts » par la LF ;
    7. L'exécution : Renseignement du suivi en termes de crédits « reportés » de l'année antérieure ; des « engagements » et des «

[3] Actuellement un code unique d'identification du projet (code alphanumérique) généré automatiquement par Istithmar et composé de la date de création suivie du secteur d'intervention et d'un numéro d'ordre.

émissions » (paiements) depuis le début de l'année sur les CP (disponibles compte tenu des mouvements de crédits) ; des « engagements » depuis le début de l'année sur les CE (disponibles compte tenu des mouvements de crédits) ; et de réalisation physique en termes de taux d'exécution et d'identification de la phase de mise en œuvre.

En particulier, l'analyse des données de suivi des projets et d'exécution des crédits, issues de eBudget2 répond à plusieurs besoins ; à savoir :

- Un besoin de transparence : qui consiste à rendre compte de l'action publique ;
- Un besoin de vision stratégique : qui permet d'améliorer la connaissance des besoins et des attentes, partager le diagnostic et adapter et réorienter si besoin de l'action publique ;
- Un besoin d'approche opérationnelle : qui consiste à clarifier les objectifs et les résultats à atteindre, s'accorder avec les opérateurs sur un diagnostic et des recommandations partagées et conduire le changement nécessaire.

Seront plus précisément examinés ultérieurement, dans le cadre du retour d'expérience en matière d'exploitation des données de suivi des projets :

- La maitrise des coûts : elle se mesure par l'évolution constatée entre les objectifs initialement fixés et les résultats obtenus. Cette maîtrise sera d'autant plus grande que la différence constatée entre résultats et objectifs sera minime ;
- La maitrise des délais ou des durées d'exécution par type de procédure (études, passation des marchés, travaux…) ; et
- La maitrise de la qualité d'usage des acquisitions (infrastructures, ouvrages...).

Bibliographie

La gestion de l'investissement public : Un guide d'introduction à la gestion des finances publiques. Mark Miller et Shakira Mustapha, 2016. ODI

Managing Public Investment. Fainboim, I., Last, D. and Tandberg, E. (2013) dans M. Cangiano, T. Curristine, and M. Lazare (eds.) Public financial management and its emerging architecture. Washington, DC : International Monetary Fund

The power of public investment management: transforming resources into assets for growth. Directions in development ; public sector governance. Rajaram, A., Le, T. M., Kaiser, K., Kim, J.-H and Frank, J. (eds.) (2014) Washington, DC : World Bank Group

Capital planning guidelines. National Treasury of South Africa (2016) National Treasury, South Africa.

Appraisal and evaluation in central government. HM Treasury United Kingdom (2003) 'The Green Book'. London The Treasury Office.

Annexes

Annexe 1 : Le programme HAKAMA II.

Le programme s'articule autour de deux axes :

1) le premier axe porte sur le renforcement de la transparence et de la redevabilité dans la gestion des ressources publiques à travers notamment l'adoption d'une budgétisation basée sur la performance, l'amélioration de la concurrence et de la transparence dans la passation des marchés publics et les partenariats public-privé, l'amélioration du contrôle financier et de la gouvernance des entreprises et établissements publics (EEP) et la modernisation de la gouvernance et gestion financière locales ;

2) le deuxième axe porte sur la promotion de la gouvernance ouverte à travers l'amélioration de la transparence budgétaire et de l'accès à l'information, et le renforcement de l'expression civique et de l'engagement des citoyens.

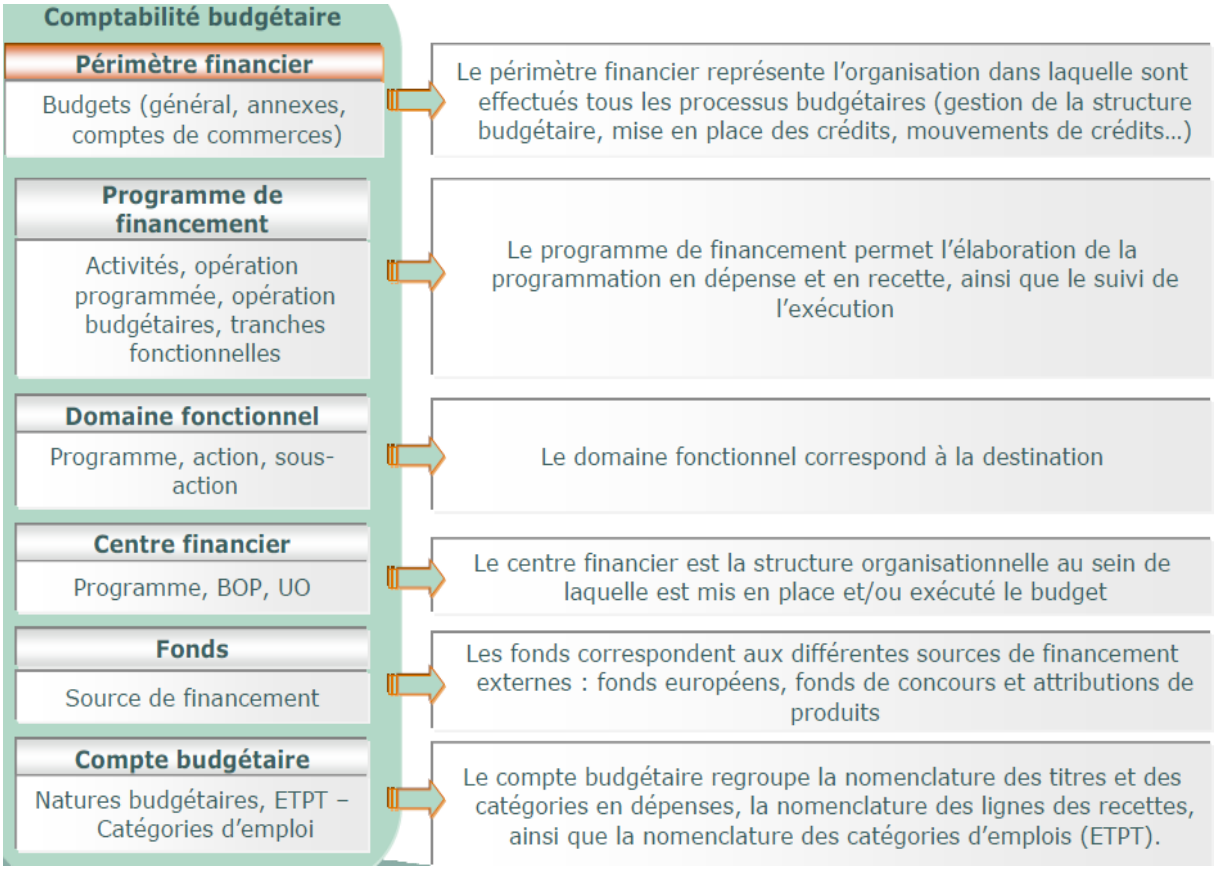
Au sein de ce deuxième axe, la quatrième composante est dédiée à l'appui à la gestion et à la transparence budgétaires. Différentes activités sont prévues dans le cadre de cette composante : approfondir la nomenclature budgétaire d'exécution, renforcer la transparence budgétaire, et accompagner la réforme de la gestion des investissements publics.

L'activité concernant la réforme de la gestion des investissements publics est élaborée dans le cadre de ce dernier point de la composante 4, et plus précisément l'appui visant à assister les équipes de la direction du Budget (DB) pour améliorer la chaîne de suivi des investissements publics.

Annexe 2 : Exemples du suivi des projets d'investissement en France

La comptabilité analytique, outillée et intégrée au Système d'Information Chorus, vise à mettre à disposition un outil pour les services de l'État, reposant sur un socle commun pour contribuer à une approche prospective. Cette meilleure connaissance des coûts réalisés et de leur composition peut être exploitée pour valoriser des prévisions ou différents scénarios, renforçant ainsi la dimension économique dans l'exercice de la programmation et de la construction du budget, et par conséquent dans la prise de décision. Elle permet de mesurer l'efficacité économique des services de soutien ou de mieux élaborer le coût global des projets d'investissement.

Un grand nombre d'axes budgétaires sont disponibles pour les restitutions dans l'outil Chorus



Pour permettre le suivi des investissements dans une logique pluriannuelle, un axe a été créé spécifiquement : la tranche fonctionnelle (TF). Elle est le support de l'affectation (plafond des engagements) dans le système d'information financière. Les ministères doivent préciser dans un référentiel validé par la direction du Budget, en fonction des caractéristiques de leurs opérations d'investissement, la ou les tranches fonctionnelles d'une opération d'investissement devant faire l'objet d'une affectation d'AE (équivalent de CE au Maroc). Une affectation initiale peut être suivie d'affectations complémentaires si l'économie générale du projet est modifiée de manière imprévisible. En pratique, il s'agit de suivre un projet d'investissement cohérent et homogène sur plusieurs exercices, la TF étant utilisée dans le cadre des opérations d'investissement afin d'assouplir la règle d'annualité de l'autorisation budgétaire et d'assurer le suivi.

- Colonnes
  - Ratios
- Lignes
  - Centre financier
- Caractéristiques libres
  - Centre de coûts
  - Compte budgétaire
  - Domaine fonctionnel
  - Ex. compt./période
  - Fonds
  - Périmètre financier
  - Référentiel de programmation
  - Tranche Fonctionnelle

		Crédits AE	Consommation AE	Disponible budgétaire en AE	Crédits CP	Consommation CP
Centre financier		EUR	EUR	EUR	EUR	EUR
0215	Pilot.Agriculture	300.001.116	2.944	299.998.173	350.000.000	2.123
0215-C001	BOP 0215-C001	300.001.116	2.944	299.998.173	350.000.000	2.123
0215-C001-0001	UO BCAB 0215-C001	300.001.116	2.944	299.998.173	350.000.000	2.123
0333	Moyens mutualisés de	791.466.228		791.466.228		

Ainsi, l'usage de ce progiciel intégré et partagé par tous les acteurs de la chaîne de la dépense publique d'Etat, a été une opportunité d'améliorer le suivi et la lisibilité de l'investissement en France

Financé par l'Union européenne

EXPERTISE FRANCE
GROUPE AFD

Royaume du Maroc
Ministère de l'Economie et des Finances

Royaume du Maroc