

ROYAUME DU MAROC



Inspection Générale des Finances

RAPPORT DE SYNTHÈSE

AUDIT DE PERFORMANCE

Exercices 2007 et 2008

Fait par

§ **Moha BOUSTA**

§ **Abdessadek EL BOUZIDI**

Inspecteurs des Finances

Janvier 2010

Sommaire

1	PREAMBULE.....	3
1.1	CONTEXTE.....	3
1.2	NORMES D’EVALUATION.....	4
2	APPRECIATION DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE	5
2.1	ORGANISATION.....	5
2.2.	PROCESSUS DE PILOTAGE.....	6
2.3.	GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	7
2.4.	SYSTEME D’INFORMATION ET REPORTING	7
3	ANALYSE DES PROGRAMMES.....	9
3.1	STRATEGIES SECTORIELLES ET LEUR TRADUCTION EN PROGRAMMES.....	9
3.2	DEFINITION DES OBJECTIFS.....	10
3.3	STRUCTURATION DES PROGRAMMES.....	11
4	ANALYSE DES INDICATEURS ET SUIVI DES RESULTATS.....	13
4.1	PERTINENCE ET FIABILITE DES INDICATEURS	13
4.2	SUIVI DES RESULTATS.....	14
4.2.1	<i>Modalités de collecte et de traitement de l’information</i>	<i>14</i>
4.2.2	<i>ETABLISSEMENT DES RAPPORTS DE REALISATION DES INDICATEURS.....</i>	<i>14</i>
5	CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	16
5.1.	DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE	16
5.2.	STRUCTURATION DES PROGRAMMES.....	17
5.3.	ETABLISSEMENT DES INDICATEURS ET SUIVI DES RESULTATS.....	17

Annexe : Liste des Départements ministériels ayant fait l’objet de l’audit de performance au titre des exercices 2007 et 2008.

1 PREAMBULE

1.1 CONTEXTE

L'audit de performance est initié dans le cadre des réformes budgétaires en cours qui s'inscrivent à leur tour au cœur d'un vaste programme de modernisation de l'administration publique à travers le renforcement de la gestion des finances publiques, l'amélioration de l'efficacité de la gestion des ressources humaines, la simplification des procédures et l'introduction de l'administration électronique. Ce programme ambitieux bénéficie de l'appui technique et financier de l'Union Européenne, la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement.

La composante budgétaire du programme de réformes vise à mettre en place progressivement une nouvelle approche axée sur la logique du résultat et de la performance. Les éléments clés sous-tendant cette nouvelle démarche budgétaire sont :

- § Le renforcement de la marge de manœuvre des services administratifs par l'instauration de la globalisation des crédits favorisant ainsi une gestion plus dynamique des crédits et une rapidité d'action des gestionnaires ;*
- § La responsabilisation accrue des sous ordonnateurs à travers la contractualisation des relations entre les administrations centrales et leurs services extérieurs. La contractualisation est censée promouvoir un cadre de dialogue sur la performance et favoriser un meilleur suivi de l'exécution des projets ainsi qu'une évaluation régulière des réalisations ;*
- § La mise en avant de la politique de proximité et de la culture de participation par la promotion des relations de partenariat entre les organismes publics et les représentants de la société civile ;*
- § L'amélioration de la visibilité budgétaire dans une perspective pluriannuelle avec la mise en place d'un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) ;*
- § La refonte du contrôle de la dépense publique à travers l'allègement du contrôle a priori, l'internalisation graduelle au sein des services gestionnaires du contrôle de régularité et le développement de l'audit de performance.*

Les missions d'audit de performance ont pour objet d'appuyer la nouvelle approche budgétaire au sein des différents Ministères en apportant une appréciation positive des outils de pilotage de leurs programmes et de leurs indicateurs de résultat. Elle visent, dans le cadre d'une intervention conjointe de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et des Inspections Générales ministérielles (IGM), à procéder à l'analyse de la performance de ces Départements pour les exercices budgétaires 2007 et 2008.

Les missions d'audit de performance relatives aux exercices précités ont couverts 22 Départements ministériels (voir liste annexée). Elles font suite à celles réalisées l'année précédente pour les exercices 2005 et 2006 et qui ont concerné, à titre pilote, 13 Départements.

1.2 Normes d'évaluation

Les travaux de ces missions ont été réalisés conformément au manuel d'audit de performance élaboré spécifiquement à cet effet. Ledit manuel étant conforme aux normes régissant les missions d'audit en général et l'audit de performance en particulier. Ces normes exigent notamment que les missions d'audit soient planifiées en vue d'appréhender le système de gestion de l'organisme audité, d'analyser les risques inhérents à ce système et de déterminer en conséquence l'étendue des travaux à réaliser lors de la phase de terrain.

La méthode mise en œuvre s'articule autour des trois étapes suivantes :

- Évaluation des risques inhérents par processus et sous processus ;*
- Analyse de l'efficacité et de l'effectivité des mesures de contrôle interne mises en place et évaluation des risques résiduels ;*
- Définition de mesures correctives ou complémentaires, présentées sous forme de recommandations, pour optimiser la maîtrise des risques identifiés.*

Les différentes missions d'audit se sont attachées à évaluer les éléments suivants :

- § Le dispositif de contrôle interne mis en place;*
- § La cohérence des programmes par rapport aux stratégies sectorielles et à l'organisation mise en place ;*
- § La pertinence des objectifs découlant des stratégies sectorielles arrêtées par les différents Départements ;*
- § La pertinence et la fiabilité des indicateurs de performance adoptés ;*
- § Les résultats atteints au regard des objectifs arrêtés et des moyens mis en œuvre.*

Le présent rapport de synthèse résume les principales constatations et recommandations des rapports des auditeurs concernant les 22 départements couverts. Il porte sur les axes suivants :

- § Appréciation du dispositif de contrôle interne ;*
- § Analyse des programmes ;*
- § Analyse des indicateurs et suivi des résultats;*
- § Recommandations.*

2 APPRECIATION DU DISPOSITIF DE CONTRÔLE INTERNE

L'objet de cette partie est de s'assurer du bon fonctionnement du système de Contrôle Interne en tant que processus continu servant à maîtriser les activités et à garantir une gestion efficace des ressources déployées pour l'atteinte des objectifs retenus. L'appréciation de ce dispositif a été faite sur la base des entretiens réalisés à différents niveaux de responsabilité ainsi que de l'exploitation de la documentation collectée à cet effet. Les travaux menés dans ce cadre ont porté essentiellement sur les aspects suivants :

- § *Organisation des Départements ;*
- § *Processus de pilotage ;*
- § *Gestion des ressources humaines ;*
- § *Système d'information et reporting.*

Dans l'ensemble, le dispositif de contrôle interne prévalant au sein des différents ministères est globalement satisfaisant avec des points forts évidents mais aussi des zones de fragilité qu'il convient de redresser. Parmi les atouts communément relevés il y a lieu d'évoquer en particulier les points ci-après :

- ü *Les responsabilités sont organisées de manière structurée grâce à une définition claire des missions et au respect des principes de la séparation des tâches ;*
- ü *Les processus en place sont relativement sécurisés par l'existence de mesures de contrôle hiérarchique et mutuel prévues par la réglementation en vigueur ;*
- ü *Une attention de plus en plus grande accordée à la formalisation des procédures ;*
- ü *Un taux d'encadrement globalement satisfaisant pour certains départements ;*
- ü *Une volonté affichée de passer d'une gestion administrative du personnel à une gestion dynamique des ressources humaines (GRH) avec la mise au point de quelques outils de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (référentiel des emplois et des compétences, fiches de poste, etc.) ;*
- ü *Un effort appréciable d'informatisation des diverses structures des ministères.*

En revanche, ainsi qu'il a été signalé, un certain nombre de faiblesses ont été relevées lesquelles peuvent être résumées suivant les quatre axes déclinés ci-après.

2.1 Organisation

L'appréciation du cadre organisationnel a porté sur l'examen des organigrammes adoptés et de leur adéquation tant avec les missions assignées aux

Département que de la chaîne de responsabilité effective. Elle a porté également sur le degré de délégation des pouvoirs et des responsabilités ainsi que sur la présence ou non des fonctions essentielles qui sous-tendent le mode de gestion axé sur les résultats.

L'examen des aspects organisationnels a fait notamment ressortir :

- Ä Des cas de chevauchement d'attributions entre certaines entités au sein d'un même Département ;*
- Ä Des décalages, pour certains Départements, entre leur organigramme officiel et leur organigramme effectif ; décalage imputable le plus souvent à l'évolution des missions dont ils sont impartis ;*
- Ä Le non établissement du schéma directeur de la déconcentration administrative qui permet la délégation des attributions, des moyens humains, financiers et logistiques aux services déconcentrés en vertu des dispositions de l'article 10 du décret sur la déconcentration administrative ;*
- Ä L'absence dans la plupart des cas d'une structure dédiée au contrôle de gestion ou au suivi-évaluation pouvant rendre compte régulièrement des performances des ministères et servant ainsi d'aide au pilotage des programmes.*

2.2. Processus de pilotage

Le processus de pilotage comprend aussi bien les outils développés dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire pour concrétiser la gestion axée sur la performance (programmation pluriannuelle, contractualisation, suivi-évaluation, etc.) que les acteurs chargés du pilotage de la performance (responsables des programmes, instances de suivi, etc.).

En dépit de la bonne volonté des Départements ministériels pour adhérer à la nouvelle approche budgétaire, le processus de pilotage des programmes dans sa globalité semble ne pas être encore suffisamment maîtrisé. Les différentes missions d'audit ont du reste relevé plusieurs faiblesses qui peuvent être présentées comme suit :

- Ä La responsabilisation encore limitée des gestionnaires territoriaux sur les objectifs et les moyens qui leur sont alloués;*
- Ä Le faible taux de déconcentration des crédits dans la plupart des Départements ministériels ;*
- Ä Le retard pris dans la mise en place de la démarche de contractualisation pourtant corollaire de la gestion axée sur les résultats ;*
- Ä L'absence d'un dispositif formalisé d'évaluation et de traitement des risques liés à l'exécution des activités, à la fiabilité des données et à la protection du patrimoine ;*

- Ä *La faible capacité de programmation au niveau des services extérieurs due essentiellement à une déconcentration administrative insuffisante et au manque de profils adaptés ;*
- Ä *L'insuffisance des mécanismes institutionnels de suivi, d'évaluation et, éventuellement, de coordination des programmes. Le rôle des instances fonctionnelles (comités de suivi, d'orientation, etc.) demeure à cet égard peu affirmé ;*

2.3. Gestion des ressources humaines

En dépit des efforts déployés par l'ensemble des Ministères pour moderniser la fonction des ressources humaines, celle-ci reste encore marquée par la prédominance de la conception classique de gestion administrative du personnel. La majorité des Départements ont néanmoins développé quelques outils dans le cadre de la mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Il s'agit en particulier de l'élaboration du référentiel des emplois et des compétences, de la rédaction de fiches de postes et de l'établissement de fiches individuelles d'évaluation du personnel. Actuellement, la gageure pour la plupart des Départements est d'opérationnaliser ces outils notamment en matière de recrutement, de gestion des carrières et de formation.

L'examen du volet gestion des ressources humaines a révélé par ailleurs certaines insuffisances comme en témoignent les constats récapitulés ci-après :

- Ä *La faible déconcentration des attributions relatives à la gestion des ressources humaines ;*
- Ä *La carence en compétences et profils spécialisés dans des domaines tels que la statistique, l'audit et le contrôle de gestion ;*
- Ä *La répartition déséquilibrée des effectifs entre structures notamment au détriment des services extérieurs ;*
- Ä *La procédure d'appel à candidature pour la nomination aux postes de responsabilité qui n'est pas encore généralisée à l'ensemble des départements ;*
- Ä *Le faible recours par les ministères à la planification de leur politique de formation continue.*

2.4. Système d'information et reporting

Il existe au sein des différents Départements une conscience largement partagée sur le rôle primordial du système d'information et des mécanismes de reporting dans la réussite du mode de gestion axé sur la performance. Les efforts déployés à cet effet en termes d'acquisition de matériel et solutions informatiques sont manifestes.

Toutefois, les actions réalisées n'ont pas permis d'assurer la généralisation de l'usage des technologies de l'information et leur utilisation à tous les niveaux

d'activités des ministères. Les limites du système de reporting semblent du reste découler de la faible informatisation tant des processus support que ceux de métier voire même de l'absence d'un système d'information intégré.

Les principales observations soulevées par les missions d'audit portent notamment sur :

- Ä L'absence dans la majorité des cas d'un schéma directeur informatique et le développement en contrepartie d'applications de gestion isolées et faiblement articulées entre elles;*
- Ä Les acquisitions du matériel informatique ne sont pas systématiquement coordonnées par les services informatiques ;*
- Ä Le non établissement des rapports annuels de performance. Un guide méthodologique pour l'élaboration de tels rapports s'avère nécessaire pour faciliter cette tâche ;*
- Ä La faible intégration des applications informatiques existantes en raison de leur développement au cas par cas ;*
- Ä Les données communiquées par les services extérieurs ne font pas parfois l'objet de rapprochements et de recoupements pour s'assurer de leur fiabilité ;*
- Ä La non mise en place d'un dispositif permettant un suivi périodique des indicateurs de performance à travers la production de tableaux de bord formalisés. Ce constat découle en grande partie de la faible intégration des systèmes d'information.*

3 ANALYSE DES PROGRAMMES

L'analyse des programmes des départements audités a porté sur l'appréciation des stratégies sectorielles adoptées et leur traduction en objectifs opérationnels associés à des programmes structurés.

3.1 Stratégies sectorielles et leur traduction en programmes

Les investigations menées dans le cadre d'audit de performance ont permis d'apprécier l'articulation des stratégies de développement sectoriel généralement adoptées aux programmes budgétisés.

En effet, il ressort des rapports d'audit établis que la quasi-totalité des départements disposent de plans stratégiques sectoriels de développement et se sont engagés progressivement dans des politiques de déconcentration des moyens et de contractualisation des relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

Les plans stratégiques adoptés se sont inscrits dans le cadre des missions dévolues à chaque département et sont souvent en phase avec les finalités de la politique publique assignée à chacun d'eux. Ils ont été généralement élaborés sur la base des études, des enquêtes et des évaluations permettant d'établir des diagnostics et d'analyser les opportunités et les contraintes tout en facilitant la définition des priorités, des actions à entreprendre et les différents modes d'intervention.

Aussi, les stratégies adoptées par la plupart des départements audités ont-elles été déclinées sous forme de plans d'action à horizons temporels déterminés. Elles se sont consolidées par l'élaboration des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) triennaux glissants comme c'est le cas pour les départements de Tourisme, de l'Eau, de la Pêche Maritime, de Modernisation des Secteurs Publics et de l'Habitat. Au Secrétariat d'Etat à l'Environnement, le CDMT a même pris le relais du plan stratégique.

Toutefois, les travaux ont mis en évidence des faiblesses liées à la réalisation des plans stratégiques adoptés par certains départements. Les stratégies élaborées par ces départements se caractérisent dans la plupart des cas par :

- Ä L'insuffisance du recours à l'approche participative dans la démarche d'élaboration des stratégies ;*
- Ä Le non accompagnement des stratégies élaborées d'une réflexion sur les ressources financières mobilisables nécessaires à leur concrétisation dans un horizon temporel déterminé;*
- Ä L'éparpillement de certaines stratégies autour de nombreux axes non hiérarchisés ; d'où la difficulté d'identifier parfaitement les axes prioritaires ;*

- Ä *La non formalisation des plans stratégiques, dans certains départements, dans des documents synthétiques approuvés ou validés par les autorités compétentes ; d'où un foisonnement de documents supportant les stratégies élaborées ;*
- Ä *La traduction insuffisante des stratégies de développement dans la morasse budgétaire. Cette insuffisance de l'articulation entre les orientations stratégiques et leur traduction budgétaire est due à la faible restructuration des morasses budgétaires ;*
- Ä *L'insuffisance de la communication autour des plans stratégiques retenus par leur large diffusion à tout le personnel autant au niveau de l'administration centrale que des services extérieurs et au niveau de l'ensemble des partenaires ;*
- Ä *Le faible dynamisme voire le manque d'instance de pilotage des stratégies; d'où soit l'insuffisance dans leur déploiement, le suivi de leur mise en œuvre ou même la discontinuité dans l'action stratégique entreprise (Département de l'Enseignement Scolaire, Ministère commerce, emploi) ;*
- Ä *L'inachèvement de l'élaboration des CDMT par certains départements comme c'est le cas pour la Santé, la Justice, la Jeunesse et Sport, de l'Emploi, l'Environnement et le Département de l'enseignement Scolaire.*

3.2 Définition des objectifs

L'adhésion des différents départements audités à la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats et l'introduction de la globalisation des crédits, a amené plusieurs d'entre eux à s'acheminer vers le management par objectif.

Ainsi, certains départements ont pu décliner, plus ou moins, leurs stratégies sectorielles en objectifs opérationnels associés aux programmes budgétisés. C'est le cas des départements de la Pêche Maritime, de l'Enseignement Scolaire, de la Santé, du Commerce et de l'Industrie et de l'Équipement et Transport.

Cependant, les objectifs fixés par la plupart des départements, dans le cadre de la mise en œuvre de la gestion axée sur les résultats, se caractérisent principalement par les insuffisances suivantes :

- Ä *Les orientations stratégiques et les objectifs opérationnels ne sont pas, dans certains documents budgétaires, étroitement associés à l'exécution des programmes budgétisés. Les objectifs opérationnels fixés pour les années 2007 et 2008 ont été généralement établis sur la base des paragraphes composant les morasses budgétaires indépendamment des objectifs stratégiques retenus.*
- Ä *Les objectifs poursuivis reflètent davantage le volume d'activité des directions que les résultats attendus en terme d'efficacité, d'efficience et*

d'économie des programmes. En effet, les objectifs affichés ne sont pas arrêtés en fonction des finalités de la politique publique poursuivie de manière à refléter l'impact socio-économique de l'intervention des départements sur les populations cibles et à énoncer la qualité du service rendu et l'optimisation des moyens employés.

- À Les indicateurs sont souvent nombreux, peu hiérarchisés et, pour la majorité d'entre eux, non documentés, formulés sommairement ou d'une manière générale, non quantifiables, non inscrits dans l'horizon temporel fixés par les plans d'action pluriannuels établis;*
- À La non couverture de l'ensemble des activités et des services d'un même département avec la double exigence de (i) l'intégration des objectifs adossés à la morasse budgétaire (ii) et leur pertinence par rapport à la performance globale de chaque département. C'est le cas des indicateurs qui ont trait à la qualité de l'enseignement, à l'enseignement originel, à la déperdition scolaire, à l'enseignement post- secondaire pour le Département de l'Enseignement Scolaire (DES), au fonctionnement des SEGMA pour la Santé et à certains programmes du département de l'Environnement ;*
- À La faible participation des acteurs concernés directement par l'exécution des programmes à la définition aussi bien des objectifs que des cibles, diffusion limitée de la démarche de performance et la faible motivation des services.*

3.3 Structuration des programmes

En adhérant à la globalisation des crédits, la majorité des départements audités ont entamé la restructuration de leurs morasses budgétaires en tant que pré requis à la gestion axée sur les résultats. Cette restructuration budgétaire a permis à certains départements de disposer de paragraphes relativement cohérents destinés chacun d'eux à la réalisation d'un programme constitué d'un ensemble homogène d'actions poursuivant une finalité générale commune. Les programmes trouvent ainsi leur support budgétaire au niveau des paragraphes de la nomenclature budgétaire actuelle.

En effet, certains départements ont déployé des efforts appréciables dans le sens de la restructuration de leurs morasses budgétaires en procédant à la structuration de leurs programmes. Les départements de l'Équipement et Transport, de l'Enseignement Supérieur, de l'Enseignement Scolaire et des Affaires Islamiques ont réalisé des avancées indéniables dans ce domaine.

Par ailleurs, la nouvelle approche budgétaire a permis de développer la déconcentration financière au sein des départements de l'Équipement, du HCEF et du DES. Comme elle a renforcé le partenariat visant la réalisation de certains programmes comme c'est le cas des départements du Tourisme et du Commerce et de l'Industrie.

Cependant, l'effort de restructuration des programmes souffre encore de plusieurs défaillances qui peuvent être résumées comme suit :

- Ä Définition des programmes en fonction de l'organigramme, d'où l'atomisation des interventions des différents départements, une réduction substantielle de la marge de la globalisation des crédits et la dilution des responsabilités. la chaîne de responsabilité est uniquement d'ordre hiérarchique et de tutelle ;*
- Ä L'inadéquation des ressources financières mobilisées aux objectifs poursuivis par certains programmes et prédominance des moyens alloués aux programmes de soutien des missions. De nombreux programmes sont faiblement dotés de crédits et dans certains cas la répartition des crédits entre programmes est jugée peu judicieuse. La planification des ressources financières devrait procéder d'une étude des besoins réels en relation avec les objectifs opérationnels ;*
- Ä L'insuffisant développement du mode de gestion en partenariat avec les services extérieurs et les établissements sous tutelle au regard des exigences de déconcentration, de contractualisation et des normes d'allocation des ressources ;*
- Ä L'imprécision dans la délimitation des contenus et des périmètres des programmes et multiplication d'intervenants externes dans la réalisation des programmes de certains départements comme pour la Pêche Maritime, Développement Social, Habitat, Jeunesse et Sports, Modernisation des Secteurs Publics ;*
- Ä La faible intégration des fonctions « support » dans les programmes opérationnels.*

4 ANALYSE DES INDICATEURS ET SUIVI DES RESULTATS

Les Départements audités ont adhéré progressivement à la nouvelle approche budgétaire axée sur le résultat au cours des dates différentes s'étalant de 2005 à 2007. Ils ont tous souscrits à des indicateurs de performance adossés aux morasses budgétaire pour les exercices 2007 et 2008. L'analyse de ces indicateurs a permis d'apprécier leur pertinence et leur fiabilité ainsi que les résultats obtenus.

4.1 Pertinence et fiabilité des indicateurs

Les départements ont généralement retenus des indicateurs d'objectifs assez stables et globalement mesurables. L'introduction de ces indicateurs a permis à certains départements d'apprécier les résultats obtenus et de procéder à des comparaisons à différents niveaux comme c'est le cas au niveau de la Santé et du Commerce et Industrie.

Cependant, les indicateurs d'objectifs souscrits par la plupart des départements pâtissent de nombreuses carences qui peuvent être résumées comme suit :

Ä Insuffisance de la concertation lors de la définition et de la sélection des indicateurs et des cibles à atteindre. Les acteurs concernés directement par l'exécution des programmes, les services déconcentrés et les partenaires externes ont été peu associés à l'établissement des indicateurs retenus.

En outre, plusieurs départements n'ont établi aucune procédure formalisée précisant les modalités et les circuits de leur définition et de leur suivi et un déficit de communication autour des indicateurs établis a été constaté à ce sujet;

Ä Prédominance des indicateurs de moyens et d'activité qui renseignent uniquement sur le volume d'activité et des prestations fournies. Les indicateurs de résultats permettant d'apprécier la performance dans ces trois dimensions efficacité, efficience et économie sont rarement établis ;

Ä Faible pertinence de la majorité des indicateurs retenus dans la mesure où ils ne sont que rarement rattachés à des objectifs clairs et formalisés. Ils sont, par ailleurs, trop nombreux et redondants au niveau de certains programmes. Certains sont de portée générale et difficilement mesurables;

Ä Faible documentation des indicateurs à défaut de fiches techniques d'identité. Leur établissement, leur suivi et leur interprétation ne sont pas confiés à une structure dédiée ;

À Non couverture de l'ensemble des programmes de certains départements et non déclinaison de certains indicateurs nationaux au niveau local et inversement voire parfois la répartition déséquilibrée des indicateurs en faveur de quelques programmes.

4.2 Suivi des résultats

Les auditeurs ont procédé à l'appréciation du système d'information concourant à la production des résultats des indicateurs d'objectifs retenus et à l'analyse des rapports de réalisation des indicateurs établis par les différents départements.

4.2.1 Modalités de collecte et de traitement de l'information

Des efforts notables ont été déployés dans l'informatisation des départements et le développement de certaines applications « métiers » et de gestion financière.

Cependant, les rapports d'audit de performance font état de la défaillance du système d'information concourant à la production des résultats des indicateurs chiffrés au sein de la plupart des départements audités. La cause a été située notamment au niveau des dysfonctionnements caractérisant la production et le traitement de l'information et au niveau de la faiblesse des structures chargées du suivi des indicateurs.

Au premier niveau, les audits ont mis l'accent sur la conception des systèmes d'information peu orientés vers la production des données relatives aux indicateurs retenus et sur l'insuffisance de la sécurisation des applications informatiques mises en exploitation.

En effet, la génération automatisée des résultats est faiblement développée. La production de l'information se fait, dans la majorité des cas, manuellement et sa remontée au niveau central demeure généralement parcellaire et partielle.

Les structures dédiées au suivi sont souvent dépourvues des compétences et des moyens nécessaires pour mener à bien les tâches d'évaluation. L'absence des structures de contrôle de gestion dans la plupart des départements rend l'utilisation de tableaux de bord formalisés peu développée. Le suivi par les gestionnaires des réalisations selon une périodicité régulière n'est pas encore généralisé.

4.2.2 ETABLISSEMENT DES RAPPORTS DE REALISATION DES INDICATEURS

Les arrêtés autorisant la globalisation des crédits prévoient la production des rapports annuels de réalisation des indicateurs faisant ressortir les réalisations physiques et financières et les explications des écarts constatés entre les prévisions et les réalisations.

Cependant, seuls quelques départements ont respecté cette formalité et ont procédé à l'établissement des rapports de réalisation des indicateurs. Il s'agit des départements de la Pêche Maritime, du Haut Commissariat au Plan, des Affaires Islamiques, du Tourisme et du Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et à la Lutte contre la Désertification.

L'analyse de ces rapports a révélé des carences dans leur contenu aussi bien en termes d'indications fournies que dans d'analyse des écarts dégagés. En effet, l'absence ou l'insuffisance des données relatives à la réalisation de certains indicateurs n'a pas permis de procéder à la justification des écarts significatifs constatés par certains départements d'une part et n'a pas non plus permis d'évaluer l'impact des programmes sur le développement des secteurs concernés.

De même, il a été constaté un déficit en matière de communication autour des résultats obtenus.

Par ailleurs, les départements de la Santé, de la Justice, des Affaires Economiques, de l'Emploi, de l'Eau, de l'Environnement, de l'Enseignement Scolaire, de l'Enseignement Supérieur, de la Jeunesse et Sport, de la Formation Professionnelle, de la Culture n'ont pas présenté aux missions d'audit les rapports de performance relatifs aux exercices sous revus.

5 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Dans l'ensemble, les missions d'audit ont relevé des avancées notables qui témoignent de la volonté de tous les Départements de s'inscrire dans la gestion axée sur les résultats. Dans cette perspective, les recommandations émises par les auditeurs pour remédier aux insuffisances relevées visent à conforter davantage cette orientation et à favoriser l'enracinement de la culture du résultat et de la reddition des comptes.

Parmi les recommandations formulées, on peut retenir en particulier :

5.1. Dispositif de contrôle interne

- ü Adapter la structure organisationnelle de certains Départements à la lumière de l'évolution de leurs missions et des changements de la nature de leurs rapports avec les services déconcentrés ;*
- ü Consolider le processus de déconcentration par une responsabilisation accrue des services territoriaux et une délégation conséquente des moyens budgétaires à leur profit ;*
- ü Engager le chantier de mise en place des schémas directeurs de déconcentration administrative, conformément au décret du 02/12/2005, en vue de renforcer les capacités organisationnelles et de gestion des services extérieurs ;*
- ü Généraliser la pratique de contractualisation des relations entre les administrations centrales et leurs services extérieurs pour mieux clarifier les engagements réciproques, arrêter les objectifs à atteindre ainsi que les moyens à mobiliser ;*
- ü Renforcer le dispositif de contrôle interne en développant les fonctions d'audit interne de contrôle de gestion, d'une part, et en généralisant les manuels de procédures en tant que support favorisant la responsabilisation, la capitalisation des savoir-faire et la diffusion des bonnes pratiques ;*
- ü Accélérer la mise en place des outils liés à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) et veiller à leur opérationnalisation dans les domaines de recrutement de gestion de carrière et de formation ;*
- ü Veiller à une répartition mieux équilibrée des ressources humaines tant sur le plan géographique que fonctionnel ;*
- ü Réaliser des actions de formation, communication et sensibilisation autour des thématiques de gestion axée sur les résultats pour assurer l'adhésion et l'engagement de tous les acteurs pour l'adoption de ce nouveau mode de gestion publique ;*

- Û *Mettre à niveau les systèmes d'information dans le sens d'une plus grande intégration et d'une meilleure gestion des informations nécessaires au suivi et au pilotage des programmes et projets des Départements ;*
- Û *Elaborer des schémas directeurs informatiques définissant les grandes orientations en matière d'informatisation des départements et arrêtant les solutions informatiques les plus adaptées aux différentes fonctions identifiées (GRH, gestion financière, reporting, etc.).*

5.2. Structuration des programmes

- Û *Formaliser les orientations stratégiques de chaque Département dans un document officiel et veiller à lui assurer une large diffusion ;*
- Û *Resserrer le nombre des objectifs autour des orientations stratégiques prioritaires des Départements ;*
- Û *Améliorer le processus de programmation budgétaire en activant notamment la mise en place du cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) en vue d'assurer plus de visibilité budgétaire dans une perspective pluriannuelle ;*
- Û *Associer les services déconcentrés lors de la fixation des objectifs et des indicateurs chiffrés à atteindre. Cette implication devrait du reste s'inscrire dans le cadre d'un dialogue permanent sur la performance incluant la planification, la programmation et le suivi-évaluation des projets et actions des Départements ;*
- Û *Soutenir la capacité de gestion des services extérieurs notamment en termes de préparation, de conduite et d'évaluation des actions programmées dans l'optique du renforcement de la politique de déconcentration administrative ;*
- Û *Restructurer les morasses budgétaires autour de programmes recentrés et significatifs, issus du plan stratégique, regroupant des actions et activités homogènes. A terme, les morasses budgétaires gagneraient à être révisées de sorte que tous les moyens alloués à chaque programme y soient aisément identifiables ;*
- Û *Mettre en place un dispositif d'affectation des dépenses du personnel et celles relatives aux fonctions support à imputer proportionnellement aux programmes et ce dans la perspective d'instaurer un véritable système de contrôle de gestion ;*

5.3. Etablissement des indicateurs et suivi des résultats

- Û *Réduire le nombre des indicateurs disponibles et adopter, dans le cadre d'un processus participatif, des indicateurs pertinents ayant un*

lien direct avec les objectifs fixés et renseignant sur l'efficacité et l'efficience des actions réalisées ;

- Û Documenter les indicateurs dans des fiches renseignant notamment sur la définition et la nature de l'indicateur, l'objectif auquel il se rattache, son élaboration (sources de données et service responsable) ainsi que sur l'interprétation et les limites de l'indicateur ;*
- Û Améliorer le dispositif de collecte, de traitement et de supervision des informations servant de base au renseignement des indicateurs ;*
- Û Mettre en place des mécanismes de contrôle et de recoupement des données servant au calcul des indicateurs, pour leur assurer plus de fiabilité ;*
- Û Veiller à l'élaboration des rapports annuels de performance conformément aux dispositions de l'arrêté de globalisation et œuvrer à l'amélioration de leur contenu selon un canevas uniforme pour l'ensemble des Départements.*

En somme, l'audit de la performance au titre des exercices 2007 et 2008 a révélé différents niveaux dans l'adoption de l'approche de gestion axée sur le résultat par les 22 départements audités. Des avancés notables ont été réalisées par certains d'entre eux en termes de structuration de programme et d'élaboration d'indicateurs d'objectifs.

D'une manière générale, l'actuelle étape de la réforme a permis une forte adhésion à la nouvelle approche budgétaire et l'engagement du management des différents départements à la gestion par la performance. Les exigences de l'amélioration du management public et la généralisation des outils méthodologiques de la nouvelle approche budgétaire devraient connaître une forte impulsion avec la prochaine réforme du cadre juridique.

Annexe

Départements Ministériels audités dans le cadre de l'Audit de performance, au titre des exercices 2007 et 2008

- ü Ministère de la Santé
- ü Ministère de l'Agriculture et de la pêche maritime (Département de la Pêche Maritime)
- ü Haut Commissariat au Plan
- ü Ministère de Equipement et Transport
- ü Ministère délégué auprès du Premier Ministre chargé des Affaires Economiques et Générales
- ü Ministère de l'Habitat, de l'urbanisme et de l'aménagement de l'espace
- ü Haut Commissariat aux Eaux et Forêts et Lutte contre la Désertification
- ü Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Energie, des mines, de l'eau et de l'Environnement, chargé de l'eau et de l'environnement (Département de l'Environnement)
- ü Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Energie, des mines, de l'eau et de l'Environnement, chargé de l'eau et de l'environnement(Département de l'Eau)
- ü Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Energie, des mines, de l'eau et de l'Environnement, chargé de l'eau et de l'environnement (Département de l'Energie et Mines)
- ü Ministère de la Justice
- ü Ministre de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur, de la formation des cadres et de la recherche scientifique (Secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur, de la formation)
- ü Ministre de l'Education nationale, de l'enseignement supérieur, de la formation des cadres (Département de l'Enseignement Supérieur, de la Formation des Cadres et de la Recherche Scientifique).
- ü Ministère de l'Industrie, du Commerce et des nouvelles technologies
- ü Ministère délégué auprès du Premier ministre, chargé de la modernisation des secteurs publics
- ü Ministère du Développement social, de la famille et de la solidarité
- ü Ministère de la Jeunesse et des sports
- ü Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (Département de l'emploi)
- ü Ministère de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (Département de la Formation Professionnelle)
- ü Ministère du Tourisme et de l'artisanat (Département Tourisme)
- ü Ministère des Habous et des affaires islamiques
- ü Ministère de la Culture