

OFFICIAL DOCUMENTS

W- B295-MA

ⵜⴰⴳⴷⴰⵏⵜ ⵏ ⴰⴽⴷⴰⵢⴳ  
ⴰⴳⴷⴰⵏⵜ ⵏ ⴰⴽⴷⴰⵢⴳ  
ⵜⴰⴳⴷⴰⵏⵜ ⵏ ⴰⴽⴷⴰⵢⴳ ⵏ ⴰⴽⴷⴰⵢⴳ ⵏ ⴰⴽⴷⴰⵢⴳ  
ⵜⴰⴳⴷⴰⵏⵜ ⵏ ⴰⴽⴷⴰⵢⴳ ⵏ ⴰⴽⴷⴰⵢⴳ ⵏ ⴰⴽⴷⴰⵢⴳ



المملكة المغربية  
رئيس الحكومة  
الوزارة المنتدبة لدى رئيس الحكومة  
المكلفة بالشؤون العامة والحكامة

Monsieur Jim Yong Kim  
Président du Groupe  
de la Banque Mondiale

20 SEPT 2013

Washington- USA

**OBJET /** Lettre de Politique de Développement relative au programme HAKAMA

Monsieur le Président,

Le Maroc s'est engagé depuis plusieurs années dans un vaste programme de réforme de son administration publique en vue de promouvoir la moralisation, et la modernisation de la gestion de la chose publique, selon les principes d'efficacité, de transparence et de résultat. D'importants progrès ont été accomplis dans ce domaine notamment avec l'appui de votre institution.

Le Gouvernement réaffirme sa volonté de consolider et d'institutionnaliser l'application des nouveaux modes de Gestion publique et d'orienter davantage les réformes sur les nouvelles priorités basées sur la reddition des comptes, la transparence et l'amélioration des services publics, visant à des améliorations ressenties par les citoyens en ligne avec les principes consentis également par la nouvelle constitution.

**I- Contexte, défis et principales réalisations**

**1- Contexte**

La nouvelle constitution adoptée en 2011 a érigé la moralisation de la vie publique et les pratiques de bonne gouvernance en une priorité. Plusieurs principes fondamentaux ont été aussi constitutionnalisés tels que l'égal accès des citoyens aux services publics, la couverture équitable du territoire national et la continuité des prestations, la transparence, la reddition des comptes et de responsabilité qui sont régis par les valeurs démocratiques, les obligations de contrôle et d'évaluation et le droit à l'information et à la participation inclusive dans le processus décisionnel du Gouvernement, à travers la consultation publique. ✓

La nouvelle constitution a également consacré la gouvernance de la passation des marchés publics.

La réforme du cadre de gouvernance se révèle indispensable pour permettre au Maroc d'une part de faire face aux enjeux résultant des changements de l'environnement international et du défi économique et social, et d'autre part pour renforcer la relation de confiance entre les citoyens et l'administration, confiance qui doit être fondée sur la participation, la transparence et la reddition des comptes ainsi que sur la capacité du secteur public à répondre aux attentes des citoyens.

## 2- Principales réalisations

Le Maroc s'est lancé dans un programme de Réformes de l'Administration Publique depuis 2003 (PARAP), avec l'appui de votre institution. Ce vaste chantier de réforme visait à introduire des principes et des méthodes de gestion des finances publiques et des ressources humaines axées sur les résultats. Les programmes PARAP ont permis d'initier la phase conceptuelle et expérimentale de ces réformes essentielles désormais arrivées à maturité. Les principales réalisations et enseignements du PARAP sont les suivants :

- L'expérimentation de méthodes de programmation budgétaire pluriannuelle par le développement de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) triennaux et glissants. Cela a permis de familiariser un grand nombre de ministères sectoriels avec l'instrument, dont l'institutionnalisation est prévue dans la révision de la loi organique relative à la loi de finances ;
- L'introduction du concept de la globalisation des crédits et d'indicateurs de performance au niveau des rubriques budgétaires. Cette expérience a souligné l'importance de programmes et d'indicateurs stratégiques et en nombre limités reflétant les principales politiques publiques
- L'adaptation du contrôle de la dépense publique à la réforme budgétaire axée sur les résultats et la performance à travers notamment la simplification des procédures, l'orientation vers un audit de performance axé sur l'appréciation de l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique ;
- Le développement des systèmes d'information intégrés à travers la mutualisation de l'information sur l'exécution budgétaire permettant de favoriser la Gestion Intégrée de la dépense publique (GID). L'intégration de ces systèmes d'information en amont du cycle budgétaire et l'élargissement aux collectivités territoriales et à certains établissements publics permettraient d'accroître les capacités d'analyse et la dématérialisation des échanges d'information à travers le secteur public ; et
- Le lancement de la réflexion sur la réforme de la loi organique relative à la loi de Finances, dont la révision et la mise en œuvre sont des priorités du présent programme. ✓

Le PARAP avait également accompagné la mise en place d'une structure de gouvernance interministérielle pour la promotion de l'administration électronique dont les premières applications commencent à se concrétiser.

Compte tenu des réformes réalisées et des leçons tirées des étapes précédentes, et dans la perspective de consolider les acquis et d'accompagner la mise en œuvre des nouveaux principes et droits constitutionnels en matière de gouvernance, le nouveau programme HAKAMA engagé par le Gouvernement, a retenu les axes suivants :

- 1- Renforcer la transparence et la redevabilité dans la gestion des ressources publiques et ;
- 2- Promouvoir la gouvernance ouverte et la transparence.

## **II- Champs et objectifs du programme HAKAMA**

Le programme HAKAMA intervient dans la continuité des réformes entreprises et se concentre essentiellement sur des réformes fondées sur les principes de reddition des comptes, de transparence, de la gestion de l'action publique en ligne avec les dispositions de la nouvelle constitution mettant le citoyen au cœur des préoccupations de cette réforme.

**AXE I** : Renforcer la transparence et la redevabilité dans la gestion des ressources publiques.

Les principaux objectifs de cet axe portent sur :

- L'adoption d'un cadre de gestion budgétaire programmatique et axé sur la performance pour promouvoir davantage de responsabilisation et d'efficacité dans la gestion budgétaire ;
- L'adoption d'une programmation budgétaire pluriannuelle par programme ;
- Le renforcement de la transparence et la concurrence dans la commande publique par l'extension des règles à certains établissements publics et collectivités territoriales ; l'introduction de l'achat électronique et l'établissement d'un système de recours inclusif ;
- L'amélioration de la transparence et la concurrence dans les partenariats Public-Privé ;
- L'amélioration de la gouvernance et le contrôle des entreprises et établissements publics pour une meilleure prestation des services publics et ;
- La modernisation du contrôle financier des entreprises et établissements publics ✓

En vue d'atteindre ces objectifs, le Gouvernement prendra les mesures suivantes :

**1) L'adoption de la budgétisation axée sur la performance**

Il est opportun de rappeler dans ce cadre les avancées réalisées à ce jour et qui seront consacrées par l'opérationnalisation du projet de réforme de la loi organique relative à la loi de finances qui propose d'élaborer la loi de finances selon une programmation pluriannuelle sur trois ans glissante actualisée annuellement, et ce, afin de renforcer le cadre de gestion des finances publiques et d'améliorer la cohérence entre les stratégies sectorielles tout en préservant l'équilibre financier de l'Etat.

Le projet propose également de se baser sur le principe d'objectifs et de résultats dans la gestion des finances publiques, ce qui exige la réforme de la nomenclature budgétaire pour passer d'une approche normative des dépenses à une présentation par programme et projet, tout en évoquant la dimension régionale.

Et afin d'orienter le dispositif des finances publiques vers l'approche de performance, ledit projet propose d'une part, la définition et la détermination des responsabilités tout en expliquant les objectifs opérationnels et les résultats attendus des interventions, et d'autre part, l'octroi davantage de souplesse aux gestionnaires en matière de gestion en les responsabilisant quant à l'atteinte des objectifs préalablement définis et la présentation du compte de résultats. Dans ce cadre, les ordonnateurs bénéficieront de plus de responsabilité, d'une marge de manœuvre élargie et de règles simplifiées pour le redéploiement des crédits.

Dans le but d'activer la reddition des comptes et d'évaluer les réalisations en terme d'objectifs de performance, des audits de performance seront réalisés par l'Inspection Générale des Finances au moins une fois tous les trois ans. Les rapports d'audit de performance seront transmis au Parlement en accompagnement du projet de loi de règlement.

A cet effet, les départements ministériels seront chargés d'élaborer un Projet ministériel de Performance accompagnant le projet de la loi de finances et qui présente des données sur les stratégies, les programmes, les objectifs et les indicateurs de performance pour l'année suivante.

Chaque département sera amené également à préparer un Rapport Ministériel de Performance joint au projet de loi de règlement de l'année considérée, et qui compare pour chaque programme les réalisations avec les prévisions initiales.

Ces rapports seront consolidés au niveau du Rapport Annuel de Performance établi par le Ministère chargé des Finances et présentés au Parlement à l'occasion de la préparation du projet de loi de règlement. En outre des audits et évaluations de la performance sont envisagés. Les évaluations pourront associer des experts externes. ✓

Par rapport à la première mesure préalable dans le cadre du présent programme, la préfiguration de la mise en œuvre de la réforme budgétaire axée sur la performance sera prévue en 2014 et sera effectuée au niveau de trois ministères pilotes, à savoir, le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère de l'Education Nationale, le Ministère de l'Agriculture et du Haut Commissariat aux Eaux et Forêts. Des protocoles d'accords précisant les modalités de mise en œuvre, afin de tester en grandeur réelle les dispositions de la Loi Organique relative à la loi de Finances seront signés avec les départements pilotes précités.

Ces départements ont commencé d'ores et déjà à préparer leur nouveau budget à partir de cette année 2013 avec les objectifs et les indicateurs de performance correspondants pour la loi de Finances 2014, dans la perspective de la prochaine adoption de la Loi Organique relative à la loi de Finances et de ses textes d'application y compris la nouvelle nomenclature budgétaire.

S'agissant de la seconde mesure de ce volet, elle concerne la mise en œuvre du Contrôle Modulé de la Dépense qui vise à renforcer la flexibilité et la responsabilité managériale des ordonnateurs et sous ordonnateurs. Cette démarche a été formalisée par la qualification de certains ordonnateurs et sous ordonnateurs suite aux audits de capacité de gestion menés par l'Inspection Générale des Finances et la Trésorerie Générale du Royaume.

**2) le renforcement de la concurrence et la transparence dans la commande publique et dans les partenariats Publics-Privés à travers les actions suivantes :**

- L'adoption du décret relatif aux marchés publics. Ce décret date du 20 mars 2013 (décret n° 2-12-349) est publié au bulletin officiel le 4 avril 2013, entre en application le 1er janvier 2014. Il étend le champ d'application de la réglementation des marchés publics aux établissements publics selon une liste arrêtée par le Ministre de l'Economie et des Finances et ce, conformément à la loi 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les Etablissements et Entreprises Publics et autres organismes, aux collectivités territoriales et aux contrats avec les architectes, et établit une base réglementaire pour l'introduction des procédures électroniques de passation des marchés. Par ailleurs, le décret relatif à la création de la Commission Nationale de la Commande Publique sera soumis en 2014 au Conseil de Gouvernement pour adoption. Cette Commission sera chargée d'instituer un système de recours et intégrera parmi ses membres des représentants du secteur privé, de la société civile et des instances de bonne gouvernance. ✓

- En ce qui concerne l'amélioration de la transparence et la concurrence dans les partenariats économiques et financiers entre l'Etat et les établissements et entreprises privés, le Gouvernement a adopté le projet de loi régissant les Partenariats Public-Privé (PPP). Ce projet de loi qui a été transmis au Parlement, complète le décret des marchés publics et vise à mobiliser les investisseurs du secteur privé pour la mise en œuvre des politiques et des services publics.

Quant aux textes d'application de la loi régissant les Partenariats Public-Privé concernant les règles de passation de marchés, des critères de sélection et évaluation des projets des établissements et entreprises privés, seront adoptés en 2014.

**3) le renforcement de la gouvernance des entreprises et la transparence des entreprises et établissements publics** : le plan de mise en œuvre du nouveau Code de Bonne Pratique des Etablissements et Entreprises publics a été adopté par les organes de décision de cinq entreprises et établissements publics retenus dans une première étape sur la base de leur diagnostic et du principe « comply or explain ».

Ainsi, la société Nationale des Autoroutes du Maroc, la Régie Autonome de Distribution d'Eau et d'Electricité de Marrakech, la Caisse Marocaine des Retraites, la Société d'Investissements Energétiques et l'Office des Changes, font partie de cette première vague ayant adopté le Code de Bonne Gouvernance. En deuxième étape, cinq nouvelles entreprises et établissements publics adopteront en 2014, par leur organe de décision, leur plan de mise en œuvre du nouveau code.

Le Gouvernement prévoit également la signature d'un certain nombre de contrats-programmes avec des entreprises et établissements publics, prestataires de services publics afin de renforcer leur performance et leur gouvernance.

La modernisation du contrôle financier de l'Etat sur les établissements et entreprises publics passe par l'adoption des textes d'application de la loi sur la gouvernance et le contrôle financier de l'Etat sur les établissements et des entreprises publics (EEP) et des autres organismes.

**4) Le renforcement de la transparence des finances locales afin d'améliorer la prestation de services publics de proximité** a été concrétisé par l'extension aux collectivités territoriales, du système de Gestion Intégrée des Dépenses (GID Collectivités territoriales). Une circulaire en ce sens a été adoptée par le Ministre de l'Intérieur.

Un arrêté précisant les règles de reporting et de publication d'informations financières des collectivités territoriales et ce, en application de l'article 58 de la loi sur les finances locales est en cours de préparation.

Le Gouvernement adoptera un décret sur les transferts financiers aux collectivités territoriales, consolidant et précisant l'ensemble des règles, règlements et critères d'attribution pour renforcer la transparence et l'effet de péréquation du système de transfert.

La Loi Organique relative aux collectivités territoriales sera présentée au Parlement. Cette loi précisera l'organisation des nouveaux conseils régionaux, les compétences à transférer, la révision des règles de gestion des finances locales et la formalisation des mécanismes de coordination entre les collectivités territoriales, l'Etat, les entreprises publiques et les acteurs non étatiques.

## **AXE II : promouvoir la gouvernance ouverte**

Cet axe vise à :

- Accroître la transparence budgétaire et l'accès à l'information ;
- Améliorer l'accès et la qualité des consultations publiques pour promouvoir une plus grande participation civique et ;
- Améliorer l'accès aux services administratifs à travers une application innovante de Gouvernement électronique

En vue d'atteindre ces objectifs, les actions engagées concernent :

**1) L'amélioration de la transparence des finances publiques et l'accès à l'information** par la publication proactive, sur le site du Ministère de l'Economie et des Finances, des informations budgétaires essentielles à savoir : le document d'orientation budgétaire, les projets de budgets ministériels et les dix rapports thématiques les accompagnants, un budget citoyen, les rapports d'exécution budgétaire mensuels et de fin d'année.

Ces documents publiés en amont de leur présentation au Parlement concernent les budgets des ministères, des programmes des collectivités territoriales et des entreprises publiques, afin de promouvoir l'accès des citoyens à une information budgétaire complète et pertinente et renforcer la redevabilité de l'Etat et assurer ainsi la confiance des citoyens quant à l'utilisation des deniers publics.

Dans ce cadre également, un projet de loi d'accès à l'information a été préparé avec l'appui de votre Institution et a fait l'objet de larges consultations publiques sur le site du Secrétariat Général du Gouvernement ainsi que lors d'une conférence nationale le 13 juin 2013. Le projet de loi est en cours de finalisation sur la base des commentaires reçus dans la perspective de son adoption.

## **2) Améliorer les consultations publiques**

L'engagement citoyen passe par l'amélioration de la consultation publique qui incarne le nouveau mode de gouvernance et représente une étape fondamentale pour le renforcement de la participation du public prévue dans la Constitution. Ce dispositif a été concrétisé par l'adoption d'une politique de publication de tous les projets de lois et règlements sur le site Internet du Secrétariat Général du Gouvernement préalablement à leur soumission au Gouvernement pour adoption.

Une nouvelle politique de participation citoyenne a été mise en place par le Ministère chargé des Relations avec le Parlement et avec la Société Civile à travers la création d'une plateforme de dialogue national avec la Société Civile, en application des dispositions constitutionnelles relatives à la participation citoyenne.

A cet effet, une commission nationale a été constituée en mars 2013. La feuille de route et le règlement interne du dialogue National sont formalisés à travers une décision cosignée par le Ministre chargé des Relations avec le Parlement, la Société Civile et le Président de la Commission du dialogue national. Elle constitue un mécanisme qui a pour vocation la gestion du dialogue national visant son approfondissement et son élargissement afin d'apporter une réponse collective à la question liée à la société civile et ses nouvelles prérogatives constitutionnelles

En outre, un projet de loi sur le droit de pétition des citoyens sera adopté par le conseil de Gouvernement, conformément au nouveau droit constitutionnel, aux recommandations du Dialogue National et aux bonnes pratiques internationales.

Le dialogue national sur la société civile porte sur trois axes fondamentaux à savoir :

- La concrétisation des dispositions constitutionnelles en lien avec la société civile notamment le droit de pétitions et des motions législatives ;
- Le développement de la vie associative ; et
- L'élaboration d'une charte nationale de la démocratie participative.

Afin d'assurer un meilleur déroulement du dialogue et une large couverture du secteur associatif national, un site web interactif ([hiwarmadani2013.ma](http://hiwarmadani2013.ma)) a été mis en place. En plus de son caractère informationnel, il permet aux différents acteurs de la société civile d'interagir avec les membres de la commission et de transmettre leurs mémorandums et suggestions.

Par ailleurs, le programme de la commission comporte l'organisation de plusieurs rencontres régionales avec la société civile, conférences nationales et internationales et prévoit également des assises de clôture où seront présentés les livrables du dialogue (avant projets de lois, la charte nationale sur la démocratie participative et un rapport général).

### **3) L'accès en ligne aux services administratifs essentiels**

L'accès en ligne aux services administratifs permet de simplifier les démarches administratives aux usagers tout en améliorant la transparence, l'efficacité et l'efficience de l'Administration.



Le Guichet électronique de commande de documents administratifs (watiqa.ma) fait partie des services administratifs à forte valeur ajoutée pour les citoyens. Les premiers documents mis à disposition pour le citoyen dans ce guichet sont l'extrait d'acte de naissance et la Copie Intégrale d'Acte de Naissance.

Ce service a été développé et testé d'abord dans la municipalité de Rabat et est en cours de généralisation dans tout le Royaume du Maroc.

Le Comité Interministériel Ci-Gov a retenu la généralisation du déploiement de Watiqa aux communes urbaines et rurales ayant les prés requis informatiques sur la base des enseignements de la mise en œuvre à Rabat et du renforcement du système de suivi/évaluation de cette nouvelle forme de fourniture de service public.

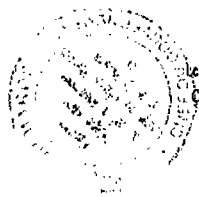
Le déploiement de Watiqa couvre actuellement 20 provinces et 100 communes.

Une convention de partenariat a été conclue entre le Ministère de l'Industrie du Commerce et des Nouvelles Technologies, le Ministère de l'Intérieur et Poste Maroc.

Un autre service a été réalisé en se basant sur le même principe de proximité et de simplification pour le citoyen. Il s'agit du casier judiciaire en ligne (<http://casierjudiciaire.justice.gov.ma>), il est actuellement déployé dans les tribunaux de Casablanca et de Kenitra avec une généralisation en cours.

Compte tenu de l'importance de ce programme de réforme qui s'inscrit dans la continuité des efforts déjà entrepris, le Gouvernement réitère son intérêt pour un Prêt de Politique de Développement de votre Institution à ce programme.

En vous remerciant pour l'intérêt que la Banque porte aux réformes de la gouvernance au Maroc, je vous prie de croire Monsieur le Président, à l'expression de ma considération distinguée.



Le Ministre Délégué auprès du Chef du Gouvernement  
Chargé des Affaires Générales et de la Gouvernance

Mohamed Najib BOULIF