

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Évaluation de la performance des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA)

Saisine

Avis

du Conseil Economique, Social et Environnemental

Évaluation de la performance des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA)

Président de la commission : Allal Belarbi
Rapporteur de la thématique : Moncef Ziani

Saisine

Liste des acronymes

ARS	Agence Régionale de Santé
BG	Budget Général
CAC	Centre d'Accueil et de Conférence
CAS	Compte d'Affectation Spéciale
CC	Cour des Comptes
CESE	Conseil Economique Social et Environnemental
CH	Centre Hospitalier
CSSP	Centres de soins de santé primaires
CHR	Centre Hospitalier Régional
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CMD	Contrôle Modulé de la Dépense
CRI	Centre Régional d'Investissement
CST	Compte Spécial du Trésor
DB	Direction du Budget
DDCTD	Direction du Développement des Compétences et de la Transformation Digitale
DEPF	Direction des Etudes et des Prévisions Financières
DF	Division de la Formation
DFCAT	Direction de la Formation des Cadres Administratifs et Techniques
DGMN	Direction Générale de la Météorologie Nationale
DIR	directions interdépartementales des routes
DMN	Direction de la Météorologie Nationale
DPMP	Décret de Passation des Marchés Publics
DR	Direction des Routes
DREAL	Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DRETL/DPETL	Direction Régionale/Provinciale de l'Équipement, du Transport et de la Logistique
DSF	Division des Stratégies de Formation

EN	Education Nationale
ENSP	Ecole Nationale de la Santé Publique
EP	Etablissement Public
GID	Gestion Intégrée de la Dépense
GIR	Gestion Intégrée de la Recette
GMAO	Gestion de la Maintenance
GST	Groupements Sanitaires de Territoire
IGF	Inspection Générale des Finances
IGM	Inspections Générales des ministères
LOF	Loi Organique des Finances
NMD	Nouveau Modèle de Développement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
PdP	Programme de Performance
RH	Ressources Humaines
SA	Société Anonyme
SD	Service Déconcentré
SEGMA	Service d'Etat Géré de Manière Autonome
SFC	Service de la Formation Continue
SLD	Soins de Longue Durée
SLM	Services de Logistique et du Matériel
SMO	Services Régionaux de Maîtrise d'Ouvrage
TGR	Trésorerie Générale du Royaume
TP	Travaux Publics

Conformément aux dispositions de la loi organique N°128-12 relative à son organisation et à son fonctionnement, le Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) a été saisi par le Président de la Chambre des représentants en date du 3 décembre 2020 pour élaborer une étude sur l'« évaluation de la performance des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA)».

A cet égard, le Bureau du Conseil a confié à la Commission chargée des affaires économiques et des projets stratégiques l'élaboration de cette étude.

Lors de sa 125^{ème} Session Ordinaire tenue le 31 août 2021, l'Assemblée Générale du CESE a adopté à l'unanimité l'étude intitulée « Évaluation de la performance des services de l'Etat gérés de manière autonome ».

Synthèse

Le CESE a été saisi le 03 décembre 2020 par la chambre des représentants pour la réalisation d'une étude portant sur « l'évaluation de la performance des services de l'Etat gérés de manière autonome ».

Dans cette étude, le CESE relève que le SEGMA a été institué en 1968, en tant qu'instrument budgétaire et modalité de gestion du service public visant à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à une rémunération. L'objectif était de donner plus de souplesse aux départements ministériels, tout en rationalisant la gestion des finances publiques.

Aujourd'hui, les SEGMA se trouvent confrontés à plusieurs contraintes limitant les impacts initialement escomptés qu'ils soient de portée budgétaire ou bien gestionnaire, en termes de services rendus au citoyen.

A l'épreuve, l'autonomie de ces services a été bridée par une faible capacité d'autofinancement et l'absence de dispositifs spécifiques en matière de gestion de la commande publique et des ressources humaines.

Partant de ce diagnostic, le CESE préconise une réforme ciblée des SEGMA en tenant compte de leur nature et de leur domaine d'activités, tout en veillant, sur la base d'une revue globale des SEGMA existants, à supprimer ceux dont l'existence n'est plus justifiée, ériger les SEGMA qui répondent à certains critères au rang d'établissements publics, voire préfigurer d'autres formes d'organisation alternatives plus appropriées.

C'est ainsi que le CESE propose :

1. Au plan transversal :

- accorder davantage de flexibilité aux SEGMA dans la gestion de leurs dépenses d'exploitation et d'investissement et les engager dans le processus de qualification au contrôle modulé de la dépense. Il est également recommandé de renforcer les compétences de ces services en matière de prévisions des recettes, de facturation, de recouvrement et d'exécution des dépenses.
- améliorer leur système d'information budgétaire et financière et digitaliser leur processus de gestion, tout en renforçant l'interopérabilité du système GID avec d'autres systèmes comme celui de la gestion intégrée des recettes et le portail des marchés publics et encourager les mutualisations et l'échange de bonnes pratiques entre SEGMA de même nature.
- assurer une meilleure adéquation du personnel des SEGMA avec les missions et objectifs qui leur sont assignés, tout en les dotant des leviers d'intéressement et des moyens de motivation nécessaires.

2. Au plan spécifique (sectoriel) :

- réformer le statut SEGMA des centres hospitaliers en leur conférant plus d'autonomie et de souplesse en matière de gestion et augmenter substantiellement leurs budgets de

fonctionnement et d'investissement au regard des besoins différenciés des territoires, tout en renforçant les partenariats avec le secteur privé au niveau régional.

- réorganiser les missions dévolues aux services de logistique et du matériel « SLM », relevant du département de l'équipement, en privilégiant la synergie des moyens et des ressources avec les collectivités territoriales et confier certaines missions aux opérateurs privés.
- Eriger le SEGMA "direction générale de la météorologie nationale" en établissement public dans le sens de le doter d'une organisation plus efficiente de son activité commerciale et favoriser une plus grande diversification de ses services et de sa clientèle.

Introduction

Les SEGMA existent dans le système marocain des finances publiques depuis plus d'un demi-siècle. Ils sont considérés comme des instruments budgétaires contribuant à l'accompagnement et à la mise en œuvre des réformes structurelles engagées par le gouvernement au niveau des secteurs économiques et sociaux, à l'échelle nationale et locale. L'objectif de leur création est de donner plus de souplesse aux départements ministériels pour rationaliser les finances publiques. Ces services visent également, l'amélioration de la qualité d'accès des populations aux services de proximité.

Les SEGMA sont des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale dont certaines dépenses, non imputées sur les crédits du budget général, sont couvertes par des ressources propres. Ce sont ainsi des émanations de différents départements ministériels qui ont fait le choix d'ériger certains de leurs directions ou services en SEGMA à condition de satisfaire un certain nombre de prérequis.

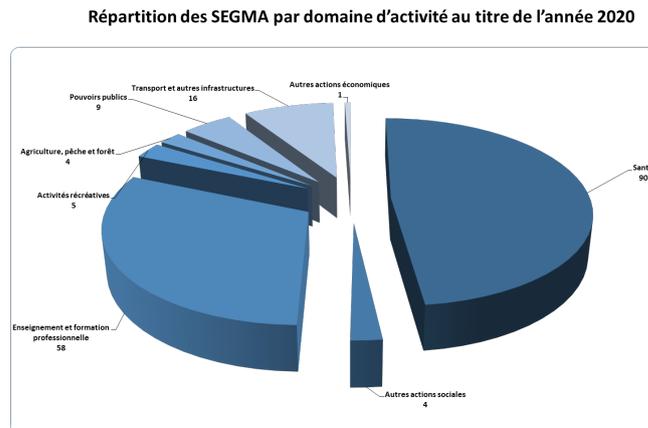
La création d'un SEGMA est conditionnée par la justification de l'existence de ressources propres provenant de la rémunération de biens ou services rendus. Les SEGMA sont présents dans divers secteurs d'activités qui couvrent quasiment tous les domaines d'intervention de l'Etat.

Au titre de la Loi de Finances 2020¹, le nombre de SEGMA s'est établi à 187 services. Ils sont répartis selon 8 domaines d'intervention conformément aux grandes fonctions de l'Etat :

- le domaine de la santé avec 90 services ;
- le domaine de l'enseignement, de la formation professionnelle et de la formation des cadres avec 58 services ;
- le domaine du transport et autres infrastructures économiques avec 16 services ;
- le domaine des pouvoirs publics avec 9 services ;
- le domaine des activités récréatives avec 5 services,
- les domaines des autres actions sociales et de l'agriculture, de la pêche et de la forêt avec 4 services chacun ;
- le domaine des autres actions économiques avec un service.

Le graphique ci-après illustre la répartition des SEGMA par secteur :

¹ - Le nombre de SEGMA selon le projet de loi de finance 2021 est réduit à 173 services ; à compter du 1er janvier 2021, un seul SEGMA a été créé et 3 ont été supprimés et à partir du 1er juillet 2021, 12 SEGMA seront supprimés.



Source : ministère de l'Économie et des finances et de la réforme de l'administration

Ce graphique montre la prédominance des SEGMA à caractère social avec 76% du nombre total des SEGMA (155 SEGMA) notamment dans le domaine de la santé (90 SEGMA), de l'enseignement et de la formation professionnelle et autres actions sociales (65 SEGMA), et le domaine des transports et autres infrastructures (16 services). Les autres domaines restants ont 1 à 9 SEGMA.

Enfin, il convient de noter que le nombre de SEGMA a régressé de manière significative passant de 204 lors de l'exercice budgétaire 2019 à 173 en 2021.

Dans le cadre cette saisine adressée au Conseil, la Chambre des représentants souhaite avoir des éléments de réponses concernant les points suivants:

1. Comment la formule SEGMA a-t-elle évolué ?

- Est-ce qu'elle est dépassée (sur le plan juridique, etc.) ?
- Quels sont les points forts, les faiblesses, les risques et les opportunités des SEGMA ?
- Quel est le rôle de la digitalisation pour garantir des services de grande qualité dans le cadre des politiques publiques de proximité ?

2. Comment orienter les SEGMA vers plus d'efficacité, d'efficience et de performance ?

- Quelle autonomie dévolue à ces services ?
- Quel référentiel d'évaluation de la performance ?
- Quelles alternatives préconisées ?
- Quel est le devenir des SEGMA dans le cadre de la réforme en cours du secteur public et de la régionalisation avancée dont le chantier de la déconcentration administrative ?

3. Quelles sont les bonnes pratiques à travers le monde en matière d'autonomie et de gestion axée sur la performance en vue d'alléger les charges supportées par le budget général de l'Etat et de garantir des services de proximité de qualité notamment dans les domaines sociaux ?

Pour répondre à ces interrogations, le CESE à :

- analyser le mode de fonctionnement de certains SEGMA et dégager leurs atouts et dysfonctionnements ;
- examiner la pertinence de la formule SEGMA, dans la perspective de rationaliser les ressources financières de l'Etat et de recadrer le recours à la création de ces services ;
- étudier les possibilités d'évolution du statut-SEGMA, dans le cadre de la mise en œuvre du chantier de la régionalisation avancée et de la réforme du service public ;
- proposer des solutions adaptées permettant à même d'augmenter la performance de ces véhicules et d'assurer une plus grande efficacité et efficience des services fournis au citoyen.

Le Conseil s'est appuyé sur une approche participative basée sur l'écoute des principaux acteurs concernés par la thématique².

- La méthodologie de travail s'est basée sur la recherche et l'analyse documentaire à travers :
- la capitalisation sur l'ensemble des études et rapports produits ou en relation avec le sujet de la saisine aussi bien par les institutions nationales (cour des comptes, IGF, DEPF, TGR, etc.) que par les organismes internationaux (OCDE, etc.).
- un benchmark international des meilleures pratiques en la matière.

² - voir annexe

I. Evolution du cadre juridique des SEGMA

Depuis leur création, le cadre juridique régissant les SEGMA a profondément évolué et a été marquée par trois moments forts.

1-1 Fondements juridiques des SEGMA de 1967 à 1999

Les SEGMA ont été institués pour la première fois par l'article 1er du Décret Royal n°183-68, du 31/07/1968, fixant les modalités d'application de l'article 65 du décret Royal portant règlement général de comptabilité publique du 21 avril 1967. Ce premier article dispose que : « Constituent des services de l'État gérés de manière autonome au sens de l'article 65 du décret Royal précité, les services de l'État dont certaines dépenses non imputées sur les crédits du budget général de l'État sont couvertes par des ressources propres ».

L'article 65 du décret royal précité n° 330-66 du 10 moharrem 1387 (21 avril 1967) stipule quant à lui, que les opérations des services de l'Etat gérés de manière autonome sont décrites par un comptable public nommé par le ministre des Finances et rattaché au comptable supérieur de l'Etat³.

Les principales caractéristiques de la gestion financière des SEGMA consacrées par ce décret⁴ sont comme suit :

- tout SEGMA est doté d'un budget annuel, arrêté par le ministre dont il relève, qui comprend en dépenses, les dépenses du service non imputées au budget général et en recettes, les recettes propres et le cas échéant la subvention d'équilibre ;
- il est conféré en vertu de ce texte la qualité d'ordonnateur de droit aux chefs des SEGMA ;
- les comptables des SEGMA sont choisis et désignés parmi les fonctionnaires du ministère dont relève le SEGMA ;
- le fonctionnaire, comptable public, dépose les fonds libres du service au Trésor ou à un compte de chèques postaux conformément aux instructions du ministre des Finances ;
- le ministre chargé des finances peut désigner, pour chacun des SEGMA un contrôleur financier, dont l'arrêté de nomination fixe les attributions qui lui incombent parmi celles dévolues aux contrôleurs financiers⁵.

Avant les années 2000, la création et le fonctionnement des SEGMA ont été consacrés par un décret Royal. Parmi les dysfonctionnements révélés durant cette période, du moins sur le plan de la programmation budgétaire, le budget des SEGMA n'était pas inscrit dans le budget général de l'Etat. Il était qualifié de support hors budget qui n'était ni discuté, ni contrôlé par le Parlement.

3 - Décret n° 2-00-644 du 4 chaabane 1421 (1er novembre 2000) modifiant et complétant le décret royal n° 330-66 du 10 moharrem 1387 (21 avril 1967) portant règlement général de comptabilité publique

4 - Décret Royal n°183-68, du 31/07/1968

5 - Loi 69.00 du 14 avril 1960

Ce n'est qu'à partir de 1999, que les SEGMA ont été intégrés en tant que composante importante dans le budget général de l'Etat.

2-1. Prémices d'une nouvelle étape dans la gestion des SEGMA durant la période 2000-2014

Une nouvelle étape dans la gestion financière et comptable des SEGMA a été entamée avec l'entrée en vigueur de la loi organique relative à la loi de finances n° 14. 00 du 20 avril 2000, modifiant et complétant la loi organique n°7-98 relative à la loi de finance. Son article 16 stipule que : constituent « les services de l'Etat gérés de manière autonome » les services de l'Etat non dotés de la personnalité morale dont certaines dépenses, non imputées sur les crédits du budget général, sont couvertes par des ressources propres. L'activité de ces services doit tendre essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu à rémunération ».

C'est la première fois, après la mise en œuvre de la loi organique n°14-00, que les services de l'Etat gérés de manière autonome sont soumis au contrôle du pouvoir législatif via le projet de loi de finance.

Ainsi l'article 16bis, de ladite loi, stipule : « les SEGMA sont créés par la loi de finance. Cette loi prévoit les recettes de ces services et fixe le montant maximum des dépenses qui peuvent être imputées sur les budgets de ces services ».

Le cadre juridique régissant les SEGMA a relativement évolué en leur consacrant une certaine « flexibilité » en matière d'exécution des budgets notamment le report de l'excédent des recettes et la possibilité d'ouverture de crédits additionnels en cours d'année. La loi n°14-00 a eu pour effet de rompre avec l'exception budgétaire dont jouissait les SEGMA en intégrant leurs budgets au niveau des ressources et des charges du département dont ils relèvent au niveau de la loi de finances de l'année en vigueur.

Cette loi a fixé également dans son chapitre 3 bis l'ensemble des règles de fonctionnement des SEGMA, notamment à travers l'article 16 ter. Ledit article a clarifié certaines règles relatives à la gestion financière des SEGMA en précisant que les opérations des budgets des services de l'Etat gérés de manière autonome sont prévues, autorisées et exécutées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général sauf dérogations prévues par la loi de finances et sous réserve des dispositions qui suivent :

- le budget de chaque SEGMA comprend une partie relative aux recettes et aux dépenses d'exploitation et, le cas échéant, une deuxième partie concernant les dépenses d'investissement et les ressources affectées à ces dépenses ;
- l'insuffisance des recettes d'exploitation est compensée par le versement d'une subvention d'équilibre prévue au titre I du budget général ;
- l'excédent éventuel des recettes d'exploitation sur les dépenses est affecté au financement des dépenses d'investissement, le cas échéant ;
- l'insuffisance des recettes propres affectées aux dépenses d'investissement est compensée par une subvention d'équilibre prévue au titre II du budget général ;

- l'excédent des recettes réalisées sur les paiements effectués est reporté d'année en année ;
- le solde des SEGMA supprimés par une loi de finances est pris en recette au budget général ;
- les SEGMA peuvent être dotés de crédits d'engagement correspondant à leurs programmes d'investissement pluriannuels ;
- les engagements n'ayant pas donné lieu à un ordonnancement au titre d'une année sont imputés en priorité sur les crédits ouverts au titre du budget de l'année suivante.

En parallèle, l'article 64 du décret royal de la comptabilité publique a été adapté aux dispositions de la nouvelle loi organique n°14-00 pour désigner le ministre comme ordonnateur de droit des budgets des SEGMA. Pour l'exécution des opérations de recettes et des dépenses du budget des SEGMA, les chefs desdits services sont désignés sous-ordonnateurs, par voie d'arrêté soumis au visa du ministre des Finances. Selon le même article, lorsque les nécessités de service le justifient, les chefs de services de l'Etat gérés de manière autonome peuvent être institués ordonnateurs par décret.

Il est à noter qu'à partir de l'année 2000, les SEGMA sont créés par une loi des finances. Toutefois, et en cas d'urgence, il peut être procédé à la création du SEGMA par décret qui doit être ratifié dans la loi de finances suivante. Ce qui consacre à cet égard une prééminence du contrôle parlementaire sur ces entités.

Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la loi de finances 14-00, la gestion comptable des SEGMA a été transférée en 2001 aux comptables relevant de la TGR. Ces derniers sont désignés comptables assignataires de ces services au lieu des agents comptables relevant des administrations concernées (ministère de tutelle). Ils sont appelés, à ce titre, d'établir un compte de service de l'Etat qui est adressé à la Cour des comptes.

2-3. Tournant majeur en matière de gestion des SEGMA à partir de 2015

En application des dispositions de l'article 75 de la Constitution de 2011, une nouvelle loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances a été adoptée en 2015. Cette loi organique a introduit de nouvelles mesures de gestion des finances publiques visant le renforcement de la performance, la consécration des principes de transparence et de lisibilité budgétaire.

Dans ce cadre, de nouvelles règles de gestion des SEGMA ont été adoptées⁶. Il s'agit principalement :

- du maintien des SEGMA créés à partir du 1er janvier 2016 est conditionné par la réalisation d'un seuil minimum de 30% des ressources propres à compter de la 3ème année de leur création. Les SEGMA qui ne répondent pas à cette condition sont supprimés par la loi de finance suivante. Ces dispositions visent la rationalisation de la création des SEGMA en procédant à la suppression des services n'ayant pas satisfaits les conditions précitées ;
- de l'interdiction d'effectuer des versements d'un SEGMA à un autre ou à un compte spécial du Trésor ;
- de l'interdiction d'imputer au budget d'un SEGMA les dépenses de personnel ;

6 - la loi organique n°130-13, a consacré son chapitre 4 aux SEGMA (articles 21, 22, 23 et 24).

la présentation des projets d'opérations programmées dans le cadre des SEGMA aux commissions parlementaires concernées en accompagnement des projets de budgets des départements ministériels ou institutions auxquels ils se rattachent.

II. La formule SEGMA : des avantages réduits et des performances très limitées

2-1. Les motifs de création d'un SEGMA

Conçue dans un contexte de finances publiques caractérisé par la rareté des ressources et l'accroissement des besoins des citoyens, l'institution des SEGMA avait pour principal objectif : l'amélioration de la qualité des prestations fournies aux usagers grâce à leurs ressources propres et aux ressources qui leur sont affectées par les dotations du budget de l'Etat ;

l'octroi d'une certaine souplesse aux départements ministériels pour se doter de structures d'action afin de mobiliser facilement des ressources propres et permettre une certaine rationalisation des finances publiques.

Or, il s'avère qu'un SEGMA n'est qu'un service ordinaire similaire à celui géré dans le cadre du budget général. Plus encore, la formule SEGMA a été réduite dans la plupart des cas, à un simple compte budgétaire adossée à un service administratif, une division ou une direction.

S'agissant du processus de création de ces services tel que stipulé par les dispositions de l'article 9 du décret portant attributions et organisation du département chargé des finances⁷, il passe par trois étapes phares. Il s'agit de :

- la réception de la demande de création qui comporte les éléments ayant trait à la justification à la fois du besoin institutionnel et de l'existence de ressources propres provenant de la rémunération de biens ou de services rendus ;
- l'étude de la demande qui permet la vérification de la soutenabilité de ce service, son opportunité au regard du portefeuille sectoriel existant et l'examen de la cohérence avec la politique publique en question ;
- la création du SEGMA qui comporte l'intégration de l'acte de création dans le corps du PLF, la détermination des ressources et des dépenses prévisionnelles et l'établissement du budget.

Ce processus de création est couronné par l'adoption du décret qui prévoit la nature des services rendus et de l'arrêté fixant la tarification de ces services.

Les départements ministériels auront la possibilité de créer en cours d'année budgétaire un SEGMA selon les mêmes procédures, par décret qui doit être ratifié dans la prochaine loi de finances par le Parlement.

Pourtant, les motifs de création des SEGMA restent orientés beaucoup plus vers la programmation et l'exécution du budget au détriment de leur finalité à savoir être plus proches du citoyen,

⁷ - la Direction du Budget assure, parmi autres compétences, la préparation du PLF et l'étude des projets de textes ou de mesures ayant une incidence sur les finances publiques, y compris la création et la suppression des SEGMA.

répondre à leurs doléances quotidiennes et offrir un service de qualité. En fait, il a été constaté que la raison d'être de ces services avait été perdue de vue au fil du temps.

Par ailleurs, la création d'un SEGMA relève de l'initiative d'un département ministériel qui doit juger de l'opportunité d'ériger un service ordinaire en SEGMA. Ce jugement doit être renforcé par la mise en place des études antérieures de faisabilité basées sur des mesures d'impact sur les usagers, sur la qualité et l'efficacité du service rendu. Il s'agit également de définir des critères et d'arrêter les prérequis nécessaires permettant d'ériger un service normal en SEGMA.

2-2. Une tendance à la baisse du nombre de SEGMA à partir de 2019

Le recours par les départements ministériels à la formule SEGMA était une pratique très limitée. Les 6 premiers SEGMA relevant du département de la Santé ont été créés en 1987 par arrêté conjoint du ministère de la Santé et du ministère des Finances⁸. Cependant, depuis l'année 2000, les SEGMA ont connu une évolution exceptionnelle en parfaite adéquation avec les nouvelles dispositions de la constitution de 2011 et celles de la loi organique des finances (LOF) n° 130-13 (report des crédits, possibilité de programmation au cours de l'année au niveau des recettes, etc.).

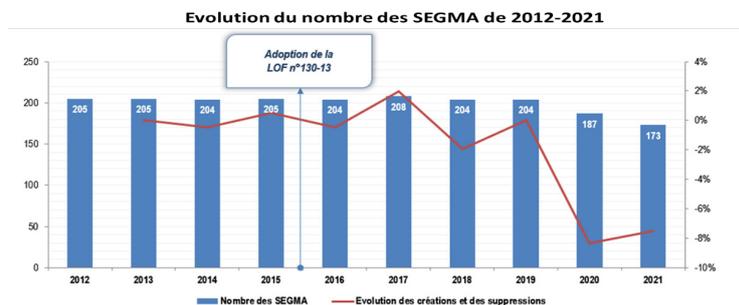
Initialement, les SEGMA sont appelés à assurer des prestations de qualité en faveur des usagers du service public. Mais à partir de 2016, ceux qui ne répondaient pas aux critères déterminés par la LOF ont été supprimés trois ans après leur création. D'autres ont été transformés en établissements publics suivant l'élargissement de leur champ d'intervention.

Ainsi, et conformément à l'article 14 de la Loi de Finances de l'année 2020, il y a eu la suppression de six SEGMA à savoir la « Division de la carte de la formation professionnelle » rattachée au ministère du Tourisme, de l'Artisanat, du Transport Aérien et de l'Economie Sociale ; « Centre national d'essais et d'homologation » relevant du ministère de l'Equipement, du Transport, de la Logistique et de L'eau, « l'Institut national des beaux-arts de Tétouan » et « l'Institut national des sciences de l'archéologie et du patrimoine de Rabat » rattachés au ministère de la Culture, de la Jeunesse et des Sports.

Parallèlement, les 12 Centres Régionaux d'Investissement relevant du ministère de l'Intérieur ont été transformés en Etablissements Publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, en vertu de la promulgation et la publication, en date du 21 février 2019, de la loi n°47-18.

Pour les nouvelles créations, le SEGMA « Musée Mohammed VI pour la civilisation de l'eau au Maroc », relevant du ministère des Habous et des affaires islamiques, a vu le jour conformément à l'article 13 de la Loi de Finances de l'année 2020. L'évolution du nombre des SEGMA de 2012-2021 est illustrée par le graphique ci-après.

8 - Arrêté n° 6-87 du 27/11/1986

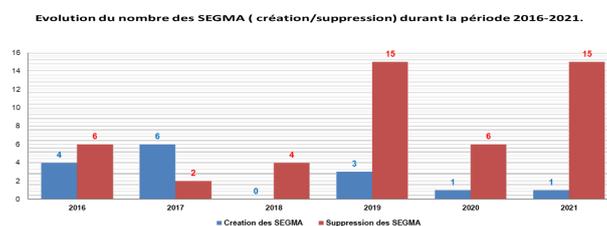


Source : ministère de l'économie et des finances et de la réforme de l'administration

En réalité, l'entrée en vigueur de la Loi Organique n°130-13 relative à la loi de Finances a contribué à la rationalisation du nombre des SEGMA et à stabiliser leur évolution. Parmi les principales raisons de suppression des SEGMA au cours de la période 2016-2021 :

- l'évolution des activités de certains SEGMA ;
- le changement de l'organigramme du département du tutelle de certains SEGMA ;
- l'application de la loi organique relative aux régions, notamment à la suite du nouveau découpage territorial ;
- la transformation de la forme juridique de certains SEGMA (transformée ou rattachée à un établissement public).

Ainsi, le bilan des créations et des suppressions des SEGMA montre une nette diminution concernant la création de ces services. Au titre du projet de loi de finance 2021, le nombre de SEGMA est réduit à 173 services. A compter du 1er janvier 2021, un seul SEGMA a été créé et 3 ont été supprimés et à partir du 1er juillet 2021, 12 SEGMA ont été supprimés. Le graphique suivant illustre l'évolution des création/suppression des SEGMA de 2016 à 2021.



Source : ministère de l'économie et des finances et de la réforme de l'administration

Certains SEGMA ont été également transformés en établissements publics (EP). A ce titre, il convient de citer la Direction des Equipements Publics relevant du ministère de l'Equipement dont le statut a évolué vers celui de l'établissement public dénommé « Agence Nationale des Equipements Publics ».

Plusieurs raisons⁹ ont justifié cette transformation. Il s'agit (i) de l'évolution des crédits budgétaires (multipliés par 5 durant la période 2012-2017), (ii) des orientations de plusieurs pays (notamment la France) convergeant vers la nécessité de doter les entités en charge de maîtrise d'ouvrage des équipements publics de l'autonomie financière et administrative¹⁰ et (iii) de l'étude d'opportunité financière visée par les services du département chargé des finances.

Pour la direction du transport routier et de la sécurité routière, gérée en tant que SEGMA, elle a été supprimée et transformée en « Agence Nationale de la Sécurité Routière ». Cette transformation a été justifiée par les raisons suivantes :

- pluralité d'intervenants en matière de gestion de la sécurité routière ;
- ambiguïté quant aux responsabilités des différents acteurs ;
- fractionnement des efforts et des moyens déployés ;
- dysfonctionnements organisationnels et institutionnels limitant le déploiement efficace de la Stratégie Nationale de la Sécurité Routière ;
- recommandation onusienne appelant les Etats à mettre en place des agences gouvernementales chargées du pilotage des efforts nationales en matière de la sécurité routière.

La justification de la transformation du statut de SEGMA des deux exemples présentés ci-dessus, vers celui de l'établissement public, porte entre autres, sur la criticité de la taille budgétaire, les enjeux stratégiques (le cas des CRI), l'élargissement de leurs attributions et leur champ d'intervention et le transfert de leurs missions à un certain nombre d'établissements publics existants¹¹.

Concernant la suppression des SEGMA, plusieurs raisons peuvent être explicitées :

- l'application des dispositions de la LOF n°130-13 : réalisation des recettes propres d'au moins 30% de l'intégralité de leurs ressources, à compter de la 3ème année de création. Exemple : les écoles Nationales d'Architecture ;
- le caractère temporel-conjoncturel du SEGMA : exemple du SEGMA créé à l'occasion de l'organisation de la COP22 au Maroc ;
- le changement de la forme juridique du « Parc Zoologique National » en société anonyme ;
- le recours à la gestion déléguée du service public et l'octroi des contrats de concession d'exploitation « Service Autonome des Alcools » à la suite de l'entrée en vigueur du contrat de gestion déléguée relatif à la commercialisation de l'éthanol par la société « ETHANOL », filiale de la société DELTA Holding.

Au-delà de la condition purement financière de 30% des recettes propres, la suppression de certains services doit émaner d'une évaluation réelle de l'atteinte des objectifs fixés lors de la

9 - Audition du Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration (MEFRA)

10 - les leçons tirées du Benchmark international dans ce domaine

11 - Cités et résidences universitaires au nombre de 19 appelées à être gérées par l'Office National des Œuvres Universitaires Sociales et Culturelles, la division de l'alimentation scolaire dont les activités relatives à la gestion des cantines scolaires ont été confiées aux AREF et le Transfert de certains instituts de formation hôtelière à l'OFPPPT.

création. Laquelle évaluation devrait apprécier la pertinence des services fournis au citoyen notamment dans les domaines à caractère social et économique.

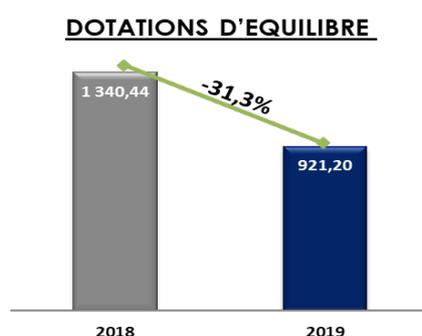
2-3. Un mode de fonctionnement jugé peu efficace avec une autonomie limitée

De l'avis convergeant des acteurs dont le Conseil a recueilli les points de vue et propositions lors des différentes auditions organisées, la formule SEGMA est considérée comme un outil de mise en œuvre des politiques publiques de proximité (notamment dans les domaines à connotation sociale) qui ne diffère pas beaucoup des autres services de l'Etat.

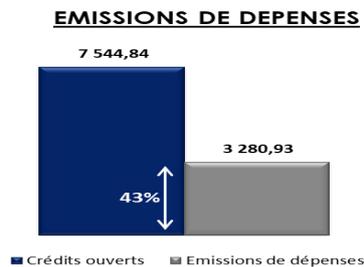
L'autonomie dévolue à ces véhicules peut laisser une impression mitigée et confuse, car en réalité, ils ne bénéficient que de l'affectation des recettes aux dépenses et du report de l'excédent des recettes sur les paiements effectués d'année en année. Ceci a un impact sur la gestion de ressources propres des SEGMA.

Certains SEGMA, compte tenu de leur faible rendement, bénéficient de subventions de l'Etat pour assurer leurs missions notamment ceux intervenants dans les domaines de la santé, de l'enseignement et de la formation professionnelle. Des dotations d'équilibre leur ont été ainsi versées par le budget général, à hauteur de 83,84% du total des allocations. Ces dotations s'élèvent à 921,20 MDH en 2019 (43% des ressources propres) contre 1 340,44 MDH en 2018, soit une diminution de 31,3%.

Ainsi, en 2019, les recettes des SEGMA ont enregistré 8.254,07 MDH, composées d'un excédent de 5.224,35 MDH, des recettes propres de 2.108,52 MDH et des dotations d'équilibre de 921,20 MDH.



D'autres obstacles limitent le fonctionnement des SEGMA. Il s'agit de faibles taux d'exécution financière. En effet, les émissions des dépenses de l'ensemble des SEGMA s'élèvent à 3.280,93 MDH en 2019, par rapport aux crédits ouverts de l'ordre de 7.544,84 MDH, soit un taux d'émission global de 43,49%.



En termes de dépenses d'exploitation émises, elles sont de l'ordre de 2.055,15 MDH par rapport aux crédits ouverts de 3.911,72 MDH, soit un taux d'exécution de 52,54%.

Quant aux dépenses d'investissement émises, elles représentent environ 1.225,78 MDH par rapport aux prévisions de l'ordre de 3.633,12 MDH, soit un taux d'exécution de 33,74%.

Le taux de couverture des dépenses par les recettes propres s'élève à 64,27% contre 73,85% en 2018, soit une diminution de près de 9,6 points.

Les travaux réalisés par l'inspection générale des finances (IGF) révèlent l'ampleur du manque à gagner sur le plan financier du fait du non-recouvrement d'une partie des recettes propres. En fait, pour certains SEGMA, les restes à recouvrer peuvent atteindre en moyenne annuelle l'équivalent des recettes propres réalisées. Les principales raisons citées sont :

- une facturation partielle des prestations fournies ;
- une faiblesse des diligences du recouvrement à cause de la carence dans le suivi des créances ;
- la non-transmission des titres de recettes aux comptables de rattachement pour prise en charge des restes à recouvrer;
- les gratuités injustifiées ;
- une tarification mal adaptée.

Etant donné la prédominance des SEGMA opérant dans le domaine social et dans les infrastructures, une illustration sera consacrée à ceux œuvrant dans le domaine de la santé, des équipements et de la formation continue. L'objectif consiste à mettre en exergue, à partir de l'analyse des données et des informations recueillies des auditions, les principales réalisations et les dysfonctionnements relevés en matière de gestion de ces services. Il s'agit également d'esquisser quelques pistes de réforme des SEGMA et des propositions d'amélioration, en tenant compte de leur diversité et de la destination des activités du service qu'ils offrent.

2-3-1 Des réalisations peu encourageantes et persistance de dysfonctionnements des SEGMA opérant dans le domaine de la santé

Les six premiers SEGMA relevant du département de la santé ont été créés en 1987. En 2021, le nombre de services s'est établi à 78 SEGMA hospitaliers. Leurs principales missions peuvent être résumées comme suit :

- dispenser des prestations de diagnostic et de soins ;
- garantir la permanence des soins et assurer des prestations de soins et d'aide médicale en urgence ;
- adapter les activités aux évolutions médicales et techniques ;
- contribuer au développement et à la réalisation des activités de recherche en matière de santé publique, d'économie de la santé et d'administration sanitaire.

S'agissant des réalisations, le rapport accompagnant le PLF 2021, précise que les indicateurs de production de soins des hôpitaux ont enregistré globalement une nette amélioration au titre de l'année 2019 par rapport à ceux enregistrés les années d'avant. A juste titre, les consultations des services des urgences, les hospitalisations de jour et les consultations spécialisées externes ont enregistré respectivement une évolution de +4,1%, +66,8% et +4,0% durant la période 2017-2019.

Bien que certains SEGMA de santé ont pu réaliser les actions programmées durant l'exercice budgétaire 2019-2020, la majorité s'est trouvée confrontée à plusieurs limites pointées par les corps d'inspection (IGF) et par la Cour des comptes. Sur le plan financier, la capacité d'autofinancement de ces SEGMA ne dépasse pas 50%.

Les contraintes qui handicapent la performance¹² des SEGMA de santé ont trait d'abord à une autonomie limitée en matière de gestion budgétaire et un autofinancement insuffisant engendré par une sous facturation et un recouvrement tiers payants insatisfaisant. A cela, s'ajoute l'absence de mutualisation des ressources financières et humaines entre les hôpitaux au sein de la même région et le manque d'organe de gouvernance (conseil d'administration). D'autres difficultés techniques ont été relatées par l'IGF et le ministère de tutelle. Il s'agit notamment de :

- un manque d'intégration de la filière de soins entre les niveaux primaires, secondaire et tertiaire ;
- un manque de logistique des structures d'accueil et d'information des usagers;
- Des insuffisances au niveau des prestations de soins à cause de l'inadaptation des locaux, de la mauvaise programmation des actes des blocs opératoires et de leur sous-exploitation, des difficultés d'assurer la continuité de service pour l'ensemble des prestations, etc.

une absence d'un système de suivi de la conservation des fongibles médicaux et des réactifs.

Pour faire face à ces obstacles, le département de la Santé envisage de créer des Groupements Sanitaires de Territoire (GST) afin de permettre aux hôpitaux et centres de santé d'avoir suffisamment d'autonomie pour opérer des choix managériaux contribuant à l'amélioration de leur performance. Il s'agit notamment du renforcement du partenariat avec le secteur privé, la refonte du statut de la fonction publique sanitaire pour faciliter la mise en commun des ressources humaines, la mutualisation des efforts et l'amélioration de la coordination et enfin la mise en place d'un système d'information intégré qui permet de démontrer et de lier

¹² - la performance dans le domaine de la santé doit toucher les aspects : économique, social et organisationnel. Cette performance devrait être traduite par des indicateurs découlant d'une vision dédiée au secteur de la santé, avec des moyens à mettre en place pour sa mise en œuvre.

la responsabilité à l'obligation du rendement pour garantir des services de santé efficaces, sûrs, appropriés, abordables et centrés sur le patient.

Par ailleurs, selon le ministère en charge de la Santé une réforme du système de santé est en cours¹³ de préparation et un chapitre important devrait être consacré à la révision du statut de l'hôpital public érigé en SEGMA. Ce statut lui permettrait d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés et d'assurer une certaine efficacité à travers l'élaboration d'un programme médical régional. Il s'agit en fait d'un outil de planification et de gestion hospitalière qui permettrait de garantir plus d'autonomie et de mutualiser au niveau régional à la fois les RH, les ressources financières et le matériel.

Il convient de souligner que le schéma sanitaire envisagé par le Maroc est différent du schéma français (encadré 1). Au Maroc, le projet de réforme prévoit de doter le groupement sanitaire de territoire (GST) de statut d'établissement public. Piloté par le CHU régional en tant que chef de file, ce groupement comprendra les hôpitaux et les établissements de soins de santé primaires et regroupera l'ensemble de l'offre de soins au sein de la région en facilitant la mutualisation et la mobilité des RH entre les différentes structures hospitalières régionales. L'idée consiste également à rattacher les établissements de soins de santé primaires, qui constituent le point d'entrée de la filière de soins publique, aux hôpitaux et à organiser un parcours de soins des patients sans obstacles.

Le projet de réforme vise également le renforcement des missions des directions régionales de santé (DRS). Au-delà des attributions qui leurs sont assignées par la Charte de la déconcentration administrative, notamment dans le cadre du schéma directeur de la déconcentration du ministère de la Santé, elles auront pour principale mission la planification sanitaire régionale. D'autres missions supplémentaires leurs seront dévolues :

la mise en œuvre de la carte sanitaire régionale pour permettre l'implantation des structures de soins au sein de la région (publiques et privées) ;

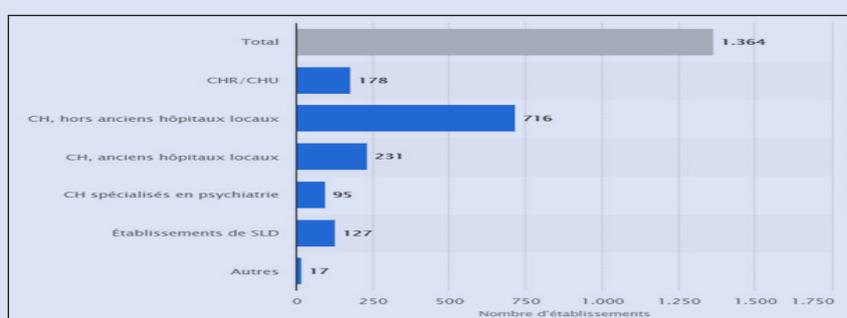
la supervision et la performance du GST sur la base d'un contrat programme au niveau régional entre la DRS et le GST .

¹³ - Audition supplémentaire du ministère de la Santé, juillet 2021.

Encadré 1 : enseignements tirés de l'expérience française

En France, les structures de l'Etat chargées de services de la santé sont érigées en établissement public. Les établissements publics de santé sont des personnes morales de droit public. Ils assurent une mission de service public et sont soumis au contrôle de l'État. Leur objet principal n'est ni industriel ni commercial. Ils sont dotés d'un statut spécifique, prévu notamment par la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière, qui tient compte en particulier de leur implantation locale et de leur rôle dans les stratégies territoriales pilotées par les collectivités territoriales.

Le plus souvent rattachés à une commune, ils jouissent d'une certaine autonomie de gestion. Il existe différents types d'hôpitaux.



CHR : centre hospitalier régional ; CHU : centre hospitalier universitaire ; CH : centre hospitalier ; SLD : soins de longue durée.

Source : <https://fr.statista.com/statistiques/517069/nombre-emplois-medicaux-etablissement-public-de-sante-specialite-france/>

Ils ont la personnalité juridique et l'autonomie financière qui inclue la patrimonialité car ces structures possèdent des domaines territoriaux trop vaste et peuvent vendre, acheter et recevoir des legs .

Au niveau régional, le choix des pouvoirs publics français a été fait de la région comme territoire de référence de l'organisation du système de santé en créant les agences régionales de santé. Chargées du pilotage régional du système de santé, ces agences définissent et mettent en œuvre la politique de santé en région, au plus près des besoins de la population. Deux grandes missions ont été assignées à ces agences (i) le pilotage de la politique de santé publique et (ii) la régulation de l'offre de santé en région. Les agences régionales de santé sont des établissements publics, autonomes moralement et financièrement, placés sous la tutelle des ministères chargés des affaires sociales et de la santé¹⁴.

Toutefois, les Agences Régionales de Santé(ARS) ont été très critiquées notamment dans le cadre des réactions de la mise en œuvre des politiques publiques face à la crise Covid-19 à cause de leur lenteur et des difficultés de faire passer les politiques publiques du stade de la décision à l'exécution. Elles sont considérées comme omnipotente et très lourdes. Il a été ainsi décidé de les réformer pour renforcer l'échelon départemental afin de tenir compte des spécificités locales et pour revoir leur mode de gouvernance en introduisant dans leur conseil d'administration des élus locaux pour qu'ils puissent être l'expression des attentes des populations. Le conseil national de pilotage des ARS a été supprimé à la suite du Ségur de la Santé en juillet dernier¹⁵.

Source : <https://www.vie-publique.fr/loi/277289-ordonnance-18-novembre-2020-missions-des-agences-regionales-de-sante-ars>

14 - <https://www.ars.sante.fr/lorganisation-des-agences-regionales-de-sante>

15 - <https://www.vie-publique.fr/loi/277289-ordonnance-18-novembre-2020-missions-des-agences-regionales-de-sante-ars>

Par ailleurs, il ressort de l'avis des acteurs auditionnés que la formule SEGMA n'est pas adaptée au mode de fonctionnement des hôpitaux. Elle ne leur donne pas une réelle autonomie, ni assez de souplesse dans la gestion et la mutualisation des ressources humaines et financières. Par conséquent, cette formule ne leur permet pas de concurrencer le secteur sanitaire privé et/ou d'améliorer la qualité de services rendus au citoyen. L'idée de faire évoluer ce mode d'organisation vers un statut garantissant plus d'autonomie et disposant de plus de moyens s'est manifestée comme alternative pertinente pour permettre une action agile et efficace en matière d'accès aux services de santé.

Aujourd'hui, l'hôpital ne doit pas être conçu comme simple service du ministère, opérant au niveau provincial et / régional. Il est temps de lui offrir l'autonomie nécessaire pour accomplir son rôle et accompagner le chantier de la protection sociale en cours de mise en œuvre avec la promulgation de la loi-cadre n°09.21 y afférente.

2-3-2 Réalisations et dysfonctionnements des SEGMA opérant dans le domaine du transport et autres infrastructures économiques

Les SEGMA relevant du département de l'équipement fournissent des prestations visant à développer l'activité du transport et des autres infrastructures économiques. Le nombre de ces SEGMA s'est établi actuellement à 17 services dont 10 opèrent au niveau territorial (les services de logistique et du matériel (SLM)). Les sept autres agissent au niveau central, notamment la direction générale de la météorologie nationale, le centre national d'études et de recherches routières, la direction de la marine marchande, service de gestion des chantiers, la direction générale de l'aviation civile, service du réseau des services de logistique et de matériel et service de la formation continue.

L'analyse portera uniquement sur les missions, réalisations et dysfonctionnements des services de logistique et du matériel « SLM » et de la direction générale de la météorologie nationale.

Les SLM ont été érigés en SEGMA le 12 octobre 1987 par l'arrêté conjoint du ministère des Finances et du ministère de l'Équipement, de la Formation Professionnelle et de la Formation des Cadres. Actuellement, ils disposent de 913 engins et camions ayant une moyenne d'âge de 12 ans. Ces services ont pour principales missions :

- la location et la gestion du matériel travaux publics (TP) dont ils disposent ;
- l'intervention rapide lors des travaux de déneigement, de désensablement ainsi qu'en cas d'événements exceptionnels tels que les dégâts de crues ;
- la réalisation des travaux d'aménagement de pistes de désenclavement du monde rural.

Les SLM opèrent pour le compte des directions régionales et provinciales de l'équipement et du transport (DRETL/DPETL) moyennant des contrats de location. Toutes les recettes des SLM émanent de la location et la gestion du matériel TP dont ils disposent et les dépenses sont généralement liées à l'entretien de ce matériel. Selon le département de l'équipement, les SLM réalisent un excédent qui dépasse les 120 millions de dh avec un « taux de performance » des outils et engins mobilisés dépassant les 95% en 2020. Les fonctionnaires des SLM se chargent de l'administration, l'entretien et la gestion des magasins des pièces de rechange. A fin 2016, le

personnel affecté aux SLM est de 286 personnes¹⁶.

Le département de tutelle précise également que l'autonomie financière de ces services peut être considérée comme un facteur important qui assure une grande flexibilité au niveau de la gestion du parc et de la réduction des délais d'intervention sur le terrain en cas d'urgence.

Par ailleurs, il convient de rappeler que l'année 1989 a connu la mise en place d'une structure de coordination dénommée «service réseau des SLM». Parmi les actions faisant partie des missions du Service Réseau des SLM, il y a lieu de citer:

- exécute le plan d'action de la Direction des Routes (DR) relatif à l'acquisition du matériel de Travaux Publics (TP), du parc auto et des ponts de secours ;
- assure la gestion administrative du parc matériel et parc auto de la DR (immatriculation, inventaire, assurances, réforme...);
- assure la coordination des SLM en matière de mobilisation et d'utilisation du parc matériel ;
- apporte l'assistance technique aux collectivités locales et aux différents organismes publics en matière d'expertise et d'acquisition du matériel TP.

La Cour des comptes¹⁷, a recommandé au département de l'équipement d'engager une réflexion sur l'organisation et le fonctionnement des SLM eu égard aux limites rencontrées dans le cadre du montage actuel. Parmi les insuffisances relevées, il convient de citer :

absence de recettes autres que celles provenant des DRETL et DPETL ;

- budget important alloué sans évaluation de performance : malgré l'importance du budget alloué au système SLM par le département de l'équipement, soit 241,8 MDH comme moyenne annuelle, il a été constaté une insuffisance en matière de suivi des performances;
- part marginale des SLM dans le budget global de l'entretien routier (la part des SLM dans le budget global annuel d'entretien routier est de 51,66 MDH sur un montant global de 300 MDH, soit un taux de 17,22%);
- absence de programmation d'entretien routier dédiée au matériel SLM : si le département de l'équipement dispose d'outils détaillés pour la programmation de l'entretien routier en général, il ne dispose pas de programmation dédiée spécifiquement aux matériels gérés par les SLM ;
- très faible taux d'exploitation.

Il y a lieu de relever également, comme point saillant, l'incompatibilité des recettes de ces SEGMA avec les objectifs de leur création. En effet, les recettes des SEGMA proviennent en particulier des services rendus au ministère de l'équipement, ce qui, est antinomique avec les objectifs de création de ces SEGMA visant l'allègement du déficit budgétaire en fournissant des services rémunérés. Cette pratique s'est traduite par le virement des dépenses de fonctionnement du ministère aux recettes des SEGMA ce qui a permis de les gérer sans tenir compte du principe de

16 - Rapport de la mission de contrôle de la Cour des Comptes des SLM

17 - Rapport de mission de contrôle et d'audit des SLM, juin 2017

l'annualité du budget¹⁸.

Encadré 2 : Expérience française

En ce qui concerne le benchmark à l'international, il se dégage que le modèle SEGMA n'a pas d'équivalence au niveau des pays étudiés en l'occurrence la France. Pour ce pays en particulier, le Ministère de la transition écologique¹⁹ s'appuie, pour déployer ses politiques publiques sur le territoire, sur des services et des directions présents dans les régions et les départements. Parmi les services départementaux et interdépartementaux, les directions interdépartementales des routes (DIR). Les services routiers de l'État sont chargés de la construction et de l'entretien du réseau routier national (autoroutes et routes nationales). Les routes communales et départementales sont, elles, gérées par les services techniques des communes et des départements.

Les 11 directions interdépartementales des routes (DIR) sont organisées pour gérer le réseau routier non-concédé de l'Etat par grands itinéraires. Elles assurent la viabilité du réseau en période hivernale, l'entretien quotidien des voies (fauchage, signalisation), la surveillance des voies, l'entretien de tout le patrimoine routier (chaussées, tunnels, viaducs, etc.), la gestion du trafic et l'information des usagers. Ces directions mènent, pour le compte des 21 services régionaux de maîtrise d'ouvrage (SMO), les études techniques des projets neufs et contrôlent la bonne réalisation des chantiers. Les SMO, placés au sein des DREAL²⁰, pilotent les nouveaux projets routiers de l'État dans leur région.

La Direction Générale de la Météorologie Nationale (DGMN)

Depuis 1993, ce service, géré en tant que SEGMA a pour vocation de :

- Assurer les activités relatives aux informations météorologiques et climatologiques nécessaires ;
- Effectuer les études et les recherches atmosphériques de météorologie et de climatologie théoriques, expérimentales et appliquées ;
- Participer à la préparation des accords internationaux concernant les domaines de sa compétence ;
- Etablir les textes réglementaires relatifs à la météorologie et en assurer l'exécution.

Le statut SEGMA ne permet pas à la DGMN de bénéficier d'une grande marge de manœuvre en matière d'autonomie financière, de flexibilité des investissements et de gestion des ressources humaines. Il a été également pointé les contraintes suivantes :

- la majorité des clients de la DGMN vient des institutions/établissements publics ;
- la tarification des produits et services rigide ;
- la difficulté du suivi des recettes ;

¹⁸ - Rapport annuel de la Cour des comptes au titre de l'année 2018

¹⁹ - <https://www.ecologie.gouv.fr/services-deconcentres-du-ministere>

²⁰ - Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement

- la difficulté de distinction entre recettes d'investissement et recettes de fonctionnement ;
- en matière de préparation de la Loi de Finances, il a été mentionné un peu de retard par rapport au budget Général, un transfert récurrent des engagements et un besoin de préparation de budgets modificatifs ;
- en ce qui concerne l'exécution de la loi de Finance : les opérations de réengagement sont fréquentes et la liquidité des émissions est obligatoire. Pour les transferts, ils suivent les mêmes règles que le budget général.

2-3-3 Réalisations et dysfonctionnements des SEGMA opérant dans le domaine de la formation du personnel et cadre de l'administration

Les services de la formation du personnel et des cadres de l'administration ont pour principale mission la conception et la mise en œuvre des actions de formation du personnel et des cadres de l'administration. Ils sont au nombre de 7 relevant des départements de l'intérieur, de l'éducation nationale, de l'économie et des finances, de l'équipement, de la santé et du travail et de l'insertion professionnelle.

La direction de la formation des cadres administratifs et techniques (DFCAT), relevant du ministère de l'Intérieur, a été érigée en SEGMA dans le cadre de la loi de finances pour l'année 2009 en vue d'accompagner, de soutenir et d'aider les collectivités locales à valoriser leurs ressources humaines et à développer leurs compétences.

Dès sa création en 1981, cette direction assure plusieurs prestations dont les principales sont :

- assurer l'ingénierie de la formation notamment à travers l'identification des besoins de formation ;
- élaborer des cycles de formation initiale dans les métiers en lien avec les compétences des collectivités territoriales ;
- appuyer les collectivités territoriales dans le domaine de la formation à travers le montage des programmes de formation, le suivi, l'évaluation et la mise à disposition des locaux et le matériel pédagogique.

Avec la promulgation de la loi organique N°111.14 relatives aux régions, la formation continue des élus et des fonctionnaires territoriaux est devenue une compétence propre des régions. La direction de la formation, nouvellement nommée « direction du développement des compétences et de la transformation digitale DDCTD », a vu son rôle orienté plus vers l'accompagnement des régions dans l'élaboration et l'opérationnalisation de leurs schémas directeurs de la formation continue (décret n° 2.16.297).

La DDCTD s'appuie sur un dispositif de formation composé des centres de formation administrative et des instituts de Formation Technique, se situant au niveau de plusieurs régions. Les ressources de la DFCAT sont principalement constituées des recettes propres provenant de la rémunération des prestations de formation au profit des collectivités territoriales, et de la contribution du compte d'affectation spéciale « Part des collectivités locales dans le produit de la TVA ».

Il est à signaler qu'avec la contribution des collectivités territoriales, ces recettes ont connu une nette évolution au cours de l'année 2020 par rapport à l'année précédente, passant ainsi de 80250471.03 DH en 2020 à 75583276.00 DH en 2019/21.

L'année 2020 a enregistré une chute des activités de 60% à cause des effets de la crise sanitaire covid-19. Cependant, l'organisation de séminaires et de cycles de formation à distance pendant la période de confinement a compensé cet écart. D'autant plus que la direction est en train de mettre en place une plateforme électronique dédiée à la formation à distance.

Selon les représentants du département, le fait de créer un SEGMA dédié à la formation des collectivités territoriales a permis de promouvoir le volet formation des cadres et le renforcement de leurs capacités notamment en termes de redéfinition des responsabilités, de l'implantation au niveau territorial, d'ingénierie et d'une meilleure allocation des ressources.

Concernant les SEGMA relevant du département de l'équipement, l'Institut de Formation aux Engins et à l'Entretien Routier a pour principale mission d'assurer des prestations de formation, de recyclage et de perfectionnement des agents et techniciens des administrations, et ce dans le but de rehausser leur niveau de qualification dans les domaines suivants :

- La maintenance des engins des travaux publics ;
- La conduite et opération des engins des travaux publics ;
- L'entretien, la maintenance et l'extension du réseau routier ;
- La gestion de la maintenance des engins des TP.

Quant aux actions menées par le Service de la Formation Continue (SFC) relevant également du département de l'équipement, elles portent essentiellement sur l'amélioration de la qualité des services offerts aux clients du Centre d'Accueil et de Conférence (CAC).

Les principaux dysfonctionnements relevés portent essentiellement sur la gestion des ressources humaines (manque de motivation, départ en retraite, technicité etc.) ainsi que sur le manque de compétitivité et de diversification des produits offerts.

Pour le département de l'éducation nationale, c'est la division des stratégies de formation (DSF) qui est érigée en SEGMA. Ce service a réalisé, selon le rapport sur les SEGMA accompagnant la loi des finances de 2021, 811 journées de formation en 277 opérations et a accueilli plus de 22226 stagiaires dont plus de 12656 ont bénéficié du service d'hébergement. Le plan d'action de la DSF prévoit l'élaboration d'une convention de droit commune entre le SEGMA et le ministère.

L'objectif est d'atteindre une véritable territorialisation de la dépense éducative, en tirant profit des transferts de compétences et des moyens supportant le processus de la régionalisation avancée. Il faut renforcer le mode de gestion basé sur l'autonomie, l'évaluation et la redevabilité des établissements scolaires et améliorer les capacités managériales des chefs d'établissement.

Également, il faut assurer la mise en œuvre et l'amélioration d'un mécanisme de suivi, d'évaluation et de financement des projets d'établissement à travers la mise en place d'un mécanisme d'évaluation et de redevabilité des établissements en renforçant la capacité des

directions provinciales (DP).

Les principales contraintes de la DSF, résident dans :

- l'absence d'une réelle flexibilité en matière de procédures ;
- les performances escomptées sont grevées par des commandes en interne(quantitatives);
- la prédominance des aspects logistiques et une déconnexion de la mission de formation.

Selon le rapport SEGMA accompagnant le projet de la loi de finances 202122, l'Ecole Nationale de la Santé Publique (ENSP) érigée en SEGMA a assuré plusieurs activités de formation au profit des cadres de santé :

- la poursuite de la formation de 123 candidats relevant de la promotion 2019-2021 du cycle de spécialisation en santé publique et en management de la santé ;
- le renforcement du développement des cours à distance à travers l'opérationnalisation d'un progiciel de la gestion et du suivi de la formation en ligne et la digitalisation de la formation théorique sur la plateforme e-learning de l'ENSP, tant pour le volet pédagogique que technique.

Ce SEGMA relevant du ministère de la Santé s'efforce de développer la coopération nationale et internationale dans les domaines pédagogiques et scientifiques. En effet, au titre de la période 2019-2020, plusieurs conventions de partenariat ont été conclues notamment avec l'OMS, dont le but est le développement de la médecine de proximité et la médecine de famille ainsi que le développement du test diagnostique rapide de la leishmaniose cutanée au Maroc.

Toujours selon la même source, la Division de la Formation (DF) érigée en SEGMA relevant du ministère du Travail et de l'Insertion Professionnelle, a élaboré un plan d'action, au titre des années 2019 et 2020. Ce plan a porté essentiellement sur :

- les travaux de mise à niveau des bâtiments et des structures de la Division en termes d'entretien, d'aménagement et de nettoyage ;
- l'équipement des salles de formation, de la salle de conférence et des centres d'accueil et d'hébergement ;
- le lancement de l'exploitation effective des locaux.

Néanmoins, les restrictions liées aux mesures de confinement causées par la crise de la pandémie du COVID-19, ont impacté les activités de ce SEGMA. La campagne de sensibilisation ayant pour objectif de faire connaître les prestations de la DF auprès des partenaires et des clients potentiels a dû être suspendue.

Ce SEGMA souffre également d'un certain nombre de dysfonctionnement notamment le manque de compétences spécialisées pour remédier à l'insuffisance en personnel qualifié, notamment, dans le domaine financier et de l'ingénierie de la formation.

L'analyse du fonctionnement des SEGMA dédiés à la formation administrative, révèle que ces services assurent leurs fonctions en interne avec succès. Cependant, ils souffrent de plusieurs dysfonctionnements liés à la gestion, à la motivation du personnel et au manque de compétences spécialisées. Ainsi, plusieurs propositions peuvent être formulées notamment :

- renforcer leurs moyens (RH, matériels, motivation), leurs capacités de gestion et d'exécution de leur budget ;
- accorder à ces véhicules plus d'autonomie et de flexibilité dans la gestion ;
- encourager la contractualisation Etat -région, secteur privé pour réaliser les actions et missions de formation.

2-3-4. Un contrôle des SEGMA similaire aux services ordinaires de l'administration publique

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires, le contrôle des SEGMA, à l'instar des autres services de l'Etat, fait l'objet d'un dispositif de contrôle financier et comptable des actes de gestion. En plus du contrôle a priori et a posteriori, ce dispositif comprend également le contrôle d'opportunité qui porte sur l'évaluation des besoins des SEGMA, la négociation des montants à allouer, la préparation du budget, le visa du budget par la Direction du Budget et la mise en place des crédits.

Les principaux acteurs intervenant lors du contrôle d'opportunité sont, la direction du budget et le Parlement²³. Ce dernier assure un contrôle avant l'adoption du projet de budget alloué au SEGMA chaque année. En effet, le guide²⁴ sur les procédures d'examen et de vote de la loi de finances illustre parfaitement le cadre de l'examen de la loi de finances par la chambre des représentants dont fait partie les SEGMA.

Par conséquent, il est apparu que ce support budgétaire et financier est véritablement contrôlé par le parlement et l'évaluation des recettes et des dépenses des SEGMA font l'objet respectivement d'un vote d'ensemble et d'un vote par le département ministériel ou l'institution auxquels ils sont rattachés. La démarche SEGMA, qui relève incontestablement des prérogatives des départements ministériels, n'échappe donc pas au contrôle du pouvoir législatif, mais au contraire, elle est bien intégrée dans les procédures d'examen de la loi de finances par le Parlement.

De même, à l'instar des services ordinaires de l'Etat, des comptes spéciaux de trésor, ces véhicules sont également contrôlés par la TGR, la Cour des comptes et l'IGF.

Le contrôle financier et comptable des SEGMA présente « des limites liées souvent à la faiblesse dans les capacités de gestion des services, en raison de diverses contraintes structurelles d'ordre institutionnel, organisationnel et culturel inhérentes au fonctionnement de l'administration

23 - Particulièrement au niveau de la commission des finances et du développement économique qui examine l'ensemble du projet de loi (LOF, art.48, Règlement intérieur, art.157). Les autres commissions permanentes, à l'exception de la commission de contrôle des finances publiques, procèdent à l'examen des projets de budgets sectoriels des départements ministériels qui relèvent de leur compétences (art.158 du règlement intérieur) y le rapport sur le bilan des SEGMA par domaine d'activité ;

24 - Chambre des Représentants, « guide sur les procédures d'examen et de vote de loi de finances », législatives 2016-2021

publique »²⁵. Cette incapacité de gestion conduit certes à des impacts sur la performance des SEGMA. Dans ce cadre, la TGR a pointé (i) des retards dans la réalisation des prestations, (ii) des rallongements dans les délais de paiement, (iii) des augmentations dans les coûts des prestations (iv) et parfois des impacts économiques et sociaux subséquents.

Ainsi, et en vue d'améliorer l'efficacité de la dépense publique, le législateur prévoit un allègement du contrôle des dépenses a priori à travers le dispositif spécifique du contrôle modulé de la dépense (CMD). A ce titre, il est intéressant que les SEGMA adhèrent à ce dispositif afin de renforcer la responsabilité des gestionnaires de ces services.

Enfin, il convient de retenir à propos du mode de gestion des SEGMA, c'est que les opérations des budgets sont contrôlées dans les mêmes conditions que les opérations du budget général, sous réserve de certaines spécificités, comme spécifié auparavant. Toutefois, ce contrôle privilégie davantage le contrôle a priori, axé sur la régularité formelle des actes de gestion que l'efficacité de la dépense publique, et ce malgré les tendances, privilégiant davantage à la fois le contrôle a posteriori et interne.

2-3-5. Des contraintes liées à la gestion et la motivation des ressources humaines (RH)

La majorité des responsables auditionnés souligne une démotivation des fonctionnaires au niveau national et territorial. Ceci est généralement dû :

- à la faiblesse, voire l'absence d'un système d'incitation financière, et
- au manque de marge de manœuvre donnée aux chefs de services des SEGMA pour la mobilisation de leurs fonctionnaires et le recrutement des compétences appropriées à la nature du service offert.

Il importe aussi de souligner l'inexistence d'un système d'évaluation de la performance de la gestion des RH. La difficulté des SEGMA, surtout pour les responsables, est de s'engager dans la nouvelle démarche de gestion axée sur les résultats et basée sur la performance, alors que ces derniers n'ont pas de marge de manœuvre sur les recrutements ou les primes qui dépendent des grilles et procédures mises en place par les directions des ressources humaines au sein des départements de tutelle.

Également, selon les responsables auditionnés, attirer des compétences techniques ou qui ont des compétences spécifiques et les maintenir n'est pas évident vu les propositions du secteur privé en matière de salaire et de gestion des carrières.

Ainsi, un SEGMA qui ne gère pas et ne valorise pas ses ressources humaines ne pourra pas assurer les réformes engagées par l'Etat et rendre l'organisation plus efficace et performante.

L'analyse des indicateurs de performance

Selon le guide élaboré par le département chargé des finances, pour accompagner les départements dans l'élaboration de leurs indicateurs de performance, il est cité qu'à chaque objectif doivent être associés un ou plusieurs indicateurs chiffrés, permettant d'apprécier les

résultats obtenus. Les acteurs auditionnés soulignent le manque d'un référentiel spécifique d'évaluation des performances et des impacts des SEGMA basé sur des indicateurs propres qui permettra de mesurer les progrès réalisés en termes financier, social, économique, et commercial, etc..

La mesure de la performance doit être conduite en liaison avec les étapes de la procédure budgétaire, depuis l'élaboration des propositions de programmation budgétaire triennale par les différents ordonnateurs jusqu'au transfert des documents d'accompagnement des projets de loi de finances au Parlement.

III. La formule SEGMA dans le cadre de la réforme en cours du secteur public, de la régionalisation avancée et de la déconcentration administrative

Au Maroc, le rôle de l'Etat est au centre des orientations et préconisations du NMD. La réflexion autour de la formule SEGMA devrait tenir compte de ces orientations, mais aussi des évolutions institutionnelles promouvant la réforme de l'Administration, il s'agit notamment :

- les Hautes Orientations Royales sur la réforme de l'Administration ;
- les principes constitutionnels consacré par le Titre XII à la bonne gouvernance applicables à tous les services publics ;
- loi organique des finances (LOF) ;
- la régionalisation avancée (lois organiques de collectivités territoriales) et la déconcentration administrative en cours d'implémentation.

Le devenir des SEGMA doit être intégré dans cette évolution institutionnelle en s'inspirant des tendances convergentes à l'internationale visant à rendre l'intervention de l'Etat beaucoup plus efficace et efficiente avec plus de souplesse de gestion. Cela interroge les missions que doit assurer l'Etat et le choix des niveaux les plus appropriés, tout en assurant un transfert réussi des ressources et compétences.

3-1. Les orientations de la réforme du service public : la gestion axée sur les résultats

Le Maroc a entamé depuis 2001, une réforme de son système de gestion des finances publiques dans le cadre de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats qui s'inscrit dans le cadre de la modernisation du processus budgétaire. Pour une meilleure implémentation de cette logique, plusieurs axes de réformes ont été adoptés.

L'objectif principal de ces réformes est la recherche de la performance dans la mise en œuvre des politiques publiques dont l'aspect budgétaire constitue un élément clef. Cette réforme progressive s'articule autour de²⁶ :

- l'amélioration de la programmation budgétaire pluriannuelle par la mise en œuvre d'un

26 - <http://lof.finances.gov.ma/fr/actualites/pourquoi-une-reforme-de-la-loi-organique-relative-la-loi-de-finances-lof>

- cadre de dépenses à moyen terme ;
- le déploiement du dispositif de la globalisation des crédits ;
- le renforcement de la déconcentration budgétaire ;
- la refonte du contrôle de la dépense publique ;
- la mise en place de l'audit de performance ;
- le développement des systèmes d'information de gestion budgétaire.

L'atteinte de tels objectifs passe nécessairement par un ensemble de mesures parmi lesquelles l'adoption d'une démarche de performance, de responsabilisation des gestionnaires et de transparence.

La démarche de performance

Elle est articulée autour de programmes et reflète, à travers le budget de l'Etat, les grandes politiques publiques sectorielles. Il est défini pour chaque programme des objectifs de performance qui découlent des politiques publiques sectorielles ainsi que des indicateurs de performance qui mesurent la réalisation de ces objectifs.

La réforme de la loi organique des finances, a donné à la programmation budgétaire triennale une place de choix et a prévu dans le cadre de suivi de la stratégie de l'action publique un projet annuel de performance élaboré par le département ministériel ou l'institution concernée. Ce projet de performance reflète les objectifs à atteindre, un résumé de la stratégie et des différents types de programmes, leurs réalisations ainsi que les indicateurs de mesures de performance.

Selon les acteurs auditionnés, il est difficile de proposer des objectifs pertinents. Un objectif peut être défini comme étant le but qu'une organisation se propose d'atteindre au cours d'une période déterminée. A chaque objectif doivent être associés un ou plusieurs indicateurs chiffrés, permettant d'apprécier les résultats du programme mis en place²⁷.

Cependant, la lecture de projets de performance de certains départements ministériels révèle que ces projets traitent l'ensemble des programmes du ministère concerné et donc ne reflètent pas une évaluation réelle de la performance des SEGMA, avec des critères de suivi et de mesure de l'impact des actions réalisées au profit des usagers, notamment en termes social, économique, commercial, industriel, etc. A cet effet, une individualisation du Projet de Performance (PDP) des SEGMA est nécessaire pour pouvoir mesurer la performance de ces services indépendamment du département dont ils relèvent.

La responsabilisation des gestionnaires

La performance dans le secteur public ne peut être acquise, selon la nouvelle approche budgétaire que par le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats. La responsabilisation des gestionnaires autour d'objectifs clairs devant concourir à la réalisation des missions qui leur sont dévolues en vertu de la loi est une condition sine qua non pour la réussite de cette démarche.

Autrement dit, il ne s'agit plus de procéder à une consommation totale du budget programmé

²⁷ - <http://lof.finances.gov.ma/fr/piliers-de-la-lof/performance/gestion-budgetaire-axee-sur-les-resultats>

par le département mais plutôt de s'engager à atteindre les objectifs pris par les gestionnaires en mobilisant convenablement et d'une manière optimale les moyens mis à leur disposition. A ce titre, selon les acteurs auditionnés, l'assouplissement des conditions d'exécution du budget permettrait aux responsables des SEGMA de bénéficier de plus de marges de manœuvre pour mener efficacement la gestion des crédits qui leur sont alloués.

3-2. Les SEGMA et la nouvelle approche de programmation budgétaire

Certains SEGMA peuvent se considérer comme une formule appropriée pour la mise en œuvre de la nouvelle approche budgétaire axée sur les résultats, la recherche de la performance et la reddition des comptes.

Cette approche, consacrée par la LOF de 2015, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales et le décret n°2-17-618 portant charte de la déconcentration administrative, vise à renforcer l'efficacité de la dépense publique et améliorer la qualité des services de proximité. Le but est de favoriser l'autonomie, la contractualisation et la déconcentration administrative. L'institution d'un tel dispositif requiert la mise en œuvre effective de plusieurs mesures :

- Une nomenclature budgétaire adaptée

La LOF prévoit le passage d'une approche normative des dépenses à une présentation par programme avec une mise en exergue de la dimension régionale : Titre---Chapitre---Programme---Région---Projet/Action. Cette architecture concerne les différentes composantes du budget de l'Etat à savoir le budget général, les SEGMA et les comptes spéciaux de trésor²⁸.

- La contractualisation

Le renforcement de la contractualisation qui représente un nouveau mode de gestion fixant les responsabilités entre l'administration centrale et ses services déconcentrés. Elle les engage dans la mise en œuvre des budgets programmes qui se réalisent dans le cadre d'un plan d'action triennal. Cette démarche (a) intègre l'administration dans un système de planification lui permettant une meilleure définition des objectifs et des orientations, et lui garantissant une meilleure visibilité de l'action publique, et (b) renforce la responsabilisation des services déconcentrés, en suivant une logique de résultats plutôt qu'une logique de moyens²⁹.

Le suivi -évaluation constitue les fondements de ce dispositif qui est aussi basé sur l'étude et l'analyse des indicateurs de performance³⁰.

- La programmation budgétaire triennale

La LOF prévoit au niveau de son article 5 que « la loi de finances de l'année est élaborée par référence à une programmation triennale actualisée chaque année en vue de l'adapter à l'évolution de la conjoncture financière, économique et sociale du pays. Cette programmation vise notamment à définir, en fonction d'hypothèses économiques et financières réalistes et justifiées, l'évolution sur trois ans de l'ensemble des ressources et des charges de l'Etat ». Ces dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 2019.

28 - Audition du MEFRA.

29 - https://www.finances.gov.ma/Publication/daag/2019/AlMaliya_65.pdf

30 - Al Maliya, Revue Trimestrielle du Ministère des Finances, « la déconcentration un processus vertueux et structurant », n° 30 Juin 2003.

Il est à rappeler que le Maroc a entrepris depuis 2002, l'expérimentation de mise en place des Cadres de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) dont les résultats n'ont pas été atteints et sa pérennité a été remise en cause³¹.

Tout en assurant une cohérence entre les services centraux et déconcentrés, le responsable de programme, dont celui chargé de la gestion d'un SEGMA³² assure la mise en œuvre opérationnelle de son programme et rend compte des résultats annuels de ce programme à travers la participation dans l'élaboration du Projet de performance global du département.

À l'échelle mondiale, des réformes du système de gestion des finances publiques sont déjà engagées, depuis plusieurs décennies, dans différents pays notamment en Europe. Les expériences britannique et française sont très édifiantes à cet égard.

Encadré : N° 3 : réformes budgétaires en France et Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a proposé aux acteurs de la réforme budgétaire une approche uniforme avec un accent mis sur le rôle de la mesure de la performance et la nécessité d'orienter les efforts de reddition des comptes en priorité vers les citoyens³³.

Comme le cas marocain, la France a opté pour une approche pragmatique et progressive. L'élaboration d'une loi organique relative aux lois de finances qui trace le mode opératoire des finances publiques sous l'ère de l'évaluation de la performance, suit un rythme adapté pour laisser le temps nécessaire aux acteurs de s'imprégner des axes la réforme et éviter toute résistance aux changements³⁴.

L'implication effective des services gestionnaires et des citoyens dans la réforme joue un rôle important dans la marche des services publics de proximité et l'amélioration des performances. D'une part, la responsabilisation des acteurs dans le cas français à titre d'exemple, fait apparaître l'importance des services gestionnaires dans le processus d'opérationnalisation de la performance. D'autre part, l'orientation de la réforme vers le citoyen³⁵, implique l'accessibilité des projets, programmes et rapports élaborés, appuyés par des indicateurs chiffrés.

3-3. Le chantier de la digitalisation

Aujourd'hui, il est nécessaire de passer à une dématérialisation générale des actes et procédés administratifs. Des initiatives et des programmes ont été lancés par les pouvoirs publics dans le domaine de la transformation digitale notamment la loi n° 55-1936 relative à la simplification des procédures et formalités administratives qui devrait apporter un ensemble de changements encadrant la relation entre l'administration et les usagers.

31 - Guide de la programmation budgétaire triennale, MEF, 2019.

32 - MEF, recueil des programmes – objectifs- indicateurs - sous indicateurs, 2020 : p15 programme des collectivités territoriales (exemple de la direction de la formation du ministère de l'Intérieur).

33 - Massey (A.), «Les programmes reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance», traduit de l'anglais par Jeannerod D.), Revue Françaises d'administration publique n°136, 2010,

34 - https://www.performancepublique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/publications/guide_pratique_lolf/2012/guidelolf2012_1.pdf

35 - Massey (A.), «Les programmes reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance», traduit de l'anglais par Jeannerod D.), Revue Françaises d'administration publique n°136, 2010,

36 - Englobe l'ensemble des administrations en charge d'offrir un service au citoyen (administrations publiques, collectivités territoriales, établissements publics, ...)

Cependant, le contexte de la pandémie covid-19 a révélé le retard considérable qu'accuse l'administration publique en matière de digitalisation et de dématérialisation des services offerts au citoyen. Ce retard touche les différents services de l'Etat y compris les SEGMA.

Dans ce cadre, il convient de rappeler que la digitalisation figure parmi les leviers de transformation proposés par le rapport sur le NMD. Il est proposé de « développer des plateformes numériques pour tous les services au citoyen et à l'entreprise, ainsi que les plateformes de participation au niveau central et territorial. ». L'accélération de la digitalisation de l'administration à travers une plateforme numérique unique, permettant à chacun d'accéder à tous les services administratifs nécessaires à sa vie quotidienne est également soulignée.

Sur le plan financier, le département en charge des finances, a procédé depuis 2011 à la simplification de certaines procédures internes de gestion du budget général au niveau du système GID37, simplifications qui impactent les SEGMA comme les autres services de l'administration. Selon la TGR38, le dépôt dématérialisé des factures a été implémenté sur le système GID pour diminuer le délai de règlement des fournisseurs.

De manière générale, les SEGMA, comme nombre d'autres administrations en sont encore à l'informatisation interne. Le Maroc a enregistré un retard considérable en matière de digitalisation au niveau de l'ensemble des administrations et, par conséquent, au niveau des SEGMA.

IV.Recommandations

le CESE propose des recommandations transversales et des recommandations spécifiques à certains secteurs .

4.1 Recommandations transversales

Elles s'appliquent à tous les SEGMA en vue d'améliorer leur performance en matière de flexibilité dans la gestion de la commande publique, d'autonomie des ordonnateurs et de gestion des ressources humaines, etc.

Le Conseil considère que la refonte appropriée des SEGMA doit s'inscrire dans une réforme globale du secteur public selon les orientations royales prononcée lors du discours de Sa Majesté au Parlement en octobre 2020. A ce titre le Conseil recommande de :

1. Procéder à la réforme du statut de SEGMA selon les orientations suivantes :

37 - Selon la revue de la Trésorerie Générale du Royaume, N° 16 - Mars 2021 :

la notification des recettes pour les SEGMA institués ordonnateurs par décret ;

le report des soldes des SEGMA ;

le réengagement des dépenses n'ayant pas donné lieu à ordonnancement en totalité au 31 décembre de l'année précédente ;

l'élaboration de l'état consolidé de report des soldes et l'établissement de l'arrêté de relèvement du plafond de charges pour les SEGMA institués « ordonnateurs » ;

l'établissement des budgets SEGMA.

38 - la revue de la Trésorerie Générale du Royaume, N° 16 - Mars 2021

- inscrire les SEGMA dans la dynamique des orientations de la LOF 130-13 de 2016 : programmation budgétaire pluriannuelle, principe de la contractualisation, gestion axée sur les résultats, concrétisation du dispositif de performance (programmes, objectifs, indicateurs de résultats), etc. :
 - formaliser les objectifs annuels et les indicateurs de leur suivi ;
 - instaurer un système d'évaluation annuel de leur performance et de la qualité des prestations rendues selon un référentiel spécifique à chaque type de SEGMA.
 - accorder plus de flexibilité/souplesse dans la gestion de leurs dépenses d'exploitation et d'investissement (seuils bons de commande, Dérogations au DPMP, etc.) ;
 - engager les SEGMA dans le processus de qualification au Contrôle Modulé de la Dépense (CMD) ;
 - veiller à une meilleure adéquation de leurs personnels à leurs missions et aux objectifs assignés et leurs accorder les moyens de leurs motivation (processus de recrutement, statut spécial) ;
 - renforcer leur compétence en matière de gestion : prévisions des recettes, facturation et recouvrement, taux d'exécution des dépenses (surtout celles relatives à l'investissement) ;
 - systématiser la comptabilité analytique pour les SEGMA ;
 - améliorer leur système d'information budgétaire et financière et digitaliser leurs processus de gestion en prenant en considération les dispositions de la loi 55-19 relative à la simplification des procédures et formalités administratives ;
 - renforcer l'interopérabilité du système GID avec d'autres systèmes d'information tels que celui de la gestion intégrée des recettes et le portail des marchés publics ;
 - encourager les opportunités de mutualisation entre SEGMA de même nature ;
 - traiter de manière individualisée les SEGMA dans les projets et rapports annuels de performance des ministères ;
 - encourager l'échange de best practices entre SEGMA de même nature.
- 2. Inscrire cette réforme du statut des SEGMA** dans le cadre de la refonte de l'administration publique, en particulier dans les secteurs sociaux et à la lumière des enseignements tirés de la crise générée par la pandémie Covid-19 ;
- 3. Inviter le Gouvernement à mener une étude sur la pertinence de la formule SEGMA pour chaque service organisé de la sorte en comparaison avec des organisations alternatives :**
- Service « normal »
 - Etablissement Public/ Agence
 - Contribution des CT
 - Recours au privé, PPP, outsourcing, cartographie

- Regroupement (régional par exemple)

Ces études devraient être menées par groupe/type de SEGMA :

- Centres hospitaliers ;
- Services de Logistique et de Matériel ;
- Instituts et Ecoles de formation ;
- Services de formation continue ;

Ces études doivent :

- privilégier l'efficacité (qualité de service), l'efficience (optimisation du choix par rapport au budget) de ces SEGMA en termes de services rendus aux citoyens et de leur contribution au développement socio-économique ;
- inscrire ces services dans le cadre d'une réforme globale de l'administration en particulier les chantiers de la régionalisation avancée et de la déconcentration.

4.2 Recommandations spécifiques selon les secteurs d'activités les plus importants

1- Le secteur de la santé

L'examen des SEGMA dans le domaine de la santé ne peut être dissociée des différents chantiers et réflexion en cours concernant le système de santé dans sa globalité (généralisation de l'assurance maladie, création d'agences de santé régionales, digitalisation, etc.). Le Maroc doit se doter d'une politique de santé cohérente avec une vision claire.

Tous les hôpitaux et établissements de soins primaires doivent bénéficier d'une autonomie de gestion suffisante pour répondre de manière efficace et efficiente aux besoins réels de leurs usagers. La nécessité de continuer à avoir des SEGMA dans le domaine de la santé est donc injustifiée.

Le projet de réforme du secteur de la santé nécessaire pour la mise en œuvre du chantier de généralisation de la protection sociale, envisage le regroupement des centres hospitaliers et des Centres de soins de santé primaires (CSSP) sous forme de Groupement Sanitaire de Territoire (GST) autour des Centres Hospitaliers Universitaires (CHU). Pour ce faire, il est recommandé de :

1. reconsidérer le statut SEGMA des centres hospitaliers de manière à les doter de plus d'autonomie et de souplesse de gestion ;
2. doter la fonction publique sanitaire d'un statut particulier adapté aux contraintes spécifiques et risques des métiers de la santé. Ce statut permettra, en particulier, d'attirer plus de compétences et d'offrir au personnel du secteur de la santé des conditions de travail dignes et motivantes ;
3. augmenter progressivement et massivement les budgets de fonctionnement et d'investissement dans le cadre d'une démarche rationnelle qui s'appuie sur des méthodes de suivi et d'évaluation rigoureuses, tenant compte des besoins réels des territoires.
4. augmenter les financements propres (assurances maladies, tickets modérateurs) des Centres

Hospitaliers et ouvrir les opportunités de financement (appel à dons, legs, mécènes, budget régional, coopération internationale) ;

5. permettre une complémentarité effective et un décloisonnement entre les secteurs public, privé (à but lucratif et non lucratif) et mutualiste, permettant notamment le recours à la sous-traitance dans les deux sens pour certaines prestations et la mutualisation des investissements les plus coûteux. Renforcer également dans ce sens les partenariats entre les structures publiques et privées au niveau régional dans une logique gagnant- gagnant ;
6. mettre en place un système d'information intégré au niveau régional qui permet :
 - le suivi des indicateurs de production ;
 - le suivi d'indicateurs qualitatifs ;
 - la veille épidémiologique ;
 - le suivi de la morbidité et de la mortalité ;
 - le suivi des doléances et des plaintes des patients ;
 - le suivi du rapport coûts/dépenses ; des consommations (consommable et dispositifs médicaux, oxygène, médicaments, eau, électricité, etc).

2- Les services de logistique et du matériel (SLM)

Partant du diagnostic cité plus haut, le Conseil recommande concernant les SLM de :

Elaborer une réflexion approfondie sur l'organisation des missions dévolues aux SLM en privilégiant la synergie avec les Collectivités Territoriales et le recours aux opérateurs privés (contrat de performance). Seules les missions qui s'avèreraient non-transférables au secteur privé dans des conditions convenables resteraient du ressort des SLM ;

Engager une étude sur l'organisation des « nouveaux SLM » : statut, structuration et fonctionnement ;

Doter ces SLM de moyens modernes de gestion et s'assurer de leur mise en œuvre : comptabilité analytique, Gestion de la Maintenance, digitalisation des processus, indicateurs de performance.

3- Direction Générale de la Météorologie Nationale (DGMN)

Concernant les DGMN, **le CESE recommande de relancer la réflexion sur l'opportunité de transformer la DGMN en établissement public. Un tel statut paraît en effet plus approprié afin de garantir une :**

- mise à jour continue de ses moyens technologiques ;
- gestion optimale de son personnel : recrutement/motivation ;
- organisation plus efficiente de son activité commerciale ;
- diversification de ses services et de sa clientèle ;
- amélioration de la qualité de ses services.

4- Les SEGMA opérant dans le domaine de la formation du personnel de l'Administration

La réforme de services de l'Etat au niveau national et territorial requiert un renforcement des compétences et une formation continue des cadres de l'administration publique et ceux relevant des collectivités territoriales. Les services gérés de manière autonome œuvrant dans le domaine de formation doivent fonctionner de manière continue et régulière. L'objectif étant de répondre aux besoins croissants du personnel de l'administration en termes de management stratégique, opérationnel, technique, de gestion financière, de contrôle, etc. Le Conseil recommande à ce titre de :

1. renforcer les moyens humains et matériels des SEGMA chargés de la formation du personnel de l'administration et des collectivités territoriales en soutenant leurs capacités de gestion et d'exécution de leur budget ;
2. accorder à ces SEGMA une autonomie suffisamment large pour leur permettre de créer de la valeur et développer leurs ressources propres sans puiser dans le budget général de l'Etat ;
3. encourager ces SEGMA à concrétiser le principe de la contractualisation Etat -région- secteur privé pour réaliser des programmes et missions de formation au profit de leur personnel.

Annexes

Annexe 1 : Liste des organismes auditionnés

Le Conseil économique, social et environnemental tient à exprimer ses vifs remerciements aux différents acteurs, organismes et institutions ayant participé aux auditions organisées par le Conseil.

Qu'ils en-soient tous remerciés

	Organismes/acteurs
Personnes ressources et experts	<p>M. Younes Benakki, Secrétaire Général du CESE, Inspecteur des Finances de l'IGF</p> <p>M. Abdellah Mokssit, membre du CESE, qui a géré un SEGMA</p> <p>M. Larbi Jaidi- Economiste, Enseignant chercheur/Université Mohammed V - Agdal-Rabat</p> <p>M. Noureddine El Aoufi, Economiste, Enseignant chercheur Université Mohammed V - Agdal-Rabat</p>
Départements ministériels	<p>Ministère de la Santé</p> <p>Ministère de l'Economie et des Finances et de la Réforme de l'Administration</p> <p>Ministère de l'Intérieur</p> <p>Ministère de l'Équipement, du Transport, de la Logistique et de l'Eau</p>
Parlement	Commission des finances et du développement économique de la Chambre des Représentants
Corps d'inspection	<p>Inspection générale des finances</p> <p>Cour des Comptes</p> <p>Trésorerie Générale (TGR)</p>

Annexe 2 : Liste des membres de la commission chargée des affaires économiques et des projets stratégiques

Abbouh Ahmed
Aguizoul Tarik
Alaoui Mohammed
Azbane Belkady Khalida
Belarbi Larbi
Ben Seddik Fouad
Benlarbi Allal
Bensalah chaqroun Meriem
Benwakrim Latifa
Fikrat Mohammed
Foutat Abdelkarim
Mounir Alaoui Amine
Deguig Abdallah
Kettani Mouncef
Ghannam Ali
Lahlimi Alami Ahmed
Mkika Karima
Mostaghfir Mohamed
Naji Hakima
Ouayach Ahmed
Rachdi Mohammed Bachir
Sijilmassi Tariq
Simou Najat
Ziani Moncef
Berrada Sounni Amine
Lotfi Boujendar

Annexe 3 : Experts ayant accompagné la commission

Experts permanents au Conseil	Yasmina Doukkali Omar Benida
Expert permanent chargé de la traduction	Mustafa Ennahal

Liste bibliographique

Rapports, ouvrages et guides

- Rapport de la mission de contrôle de la Cour des Comptes des SLM
- Rapport sur les SEGMA, Projet de loi de Finances pour l'année 2021, MEFRA
- Rapport de mission de contrôle et d'audit des SLM, juin 2017
- Rapport annuel de la Cour des comptes au titre de l'année 2018
- Rapport SEGMA accompagnant le projet de la loi de finances 2021
- Chambre des Représentants, « guide sur les procédures d'examen et de vote de loi de finances », législatives 2016-2021
- Revue de la Trésorerie Générale du Royaume, N° 16 - Mars 2021
- Alain-Gérard Cohen, « Gestion Publique Concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques Contrôle interne et audits public » 3ème édition, 2012
- Revue de la Trésorerie Générale du Royaume, N° 16 - Mars 2021
- MEF, recueil des programmes – objectifs- indicateurs - sous indicateurs, 2020 : p15 programme des collectivités territoriales.
- Guide de performance, MEF (<http://lof.finances.gov.ma>).
- Al Maliya, Revue Trimestrielle du Ministère des Finances, « la déconcentration un processus vertueux et structurant », n° 30 Juin 2003.
- Guide de la programmation budgétaire triennale, MEF, 2019.
- Massey (A.), «Les programmes reviews au Royaume-Uni et la question de la mesure de la performance», traduit de l'anglais par Jeannerod D.), Revue Françaises d'administration publique n°136, 2010,

Lois et décrets

- Loi 69.00 du 14 avril 1960
- Loi organique n°130-13, a consacré son chapitre 4 aux SEGMA (articles 21, 22, 23 et 24).
- Arrêté n° 6-87 du 27/11/1986

- Décret n° 2-00-644 du 4 chaabane 1421 (1er novembre 2000) modifiant
- et complétant le décret royal n° 330-66 du 10 moharrem 1387 (21 avril 1967) portant règlement général de comptabilité publique
- Décret Royal n°183-68, du 31/07/1968

Sites web

- <https://www.ars.sante.fr/lorganisation-des-agences-regionales-de-sante>
- <https://www.vie-publique.fr/loi/277289-ordonnance-18-novembre-2020-missions-des-agences-regionales-de-sante-ars>
- <https://www.ecologie.gouv.fr/services-deconcentres-du-ministere>
- <http://lof.finances.gov.ma/fr/actualites/pourquoi-une-reforme-de-la-loi-organique-relative-la-loi-de-finances-lof>
- <http://lof.finances.gov.ma/fr/piliers-de-la-lof/performance/gestion-budgetaire-axee-sur-les-resultats>
- https://www.finances.gov.ma/Publication/daag/2019/AlMaliya_65.pdf
- https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/ressources_documentaires/publications/guide_pratique_lolf/2012/guidelolf2012_1.pdf

Conseil Economique, Social et Environnemental

1, angle rues Al Michmich et Addalbout, Secteur 10, Groupe 5
Hay Riad , 10 100 - Rabat - Maroc

Tél. : +212 (0) 538 01 03 00 Fax +212 (0) 538 01 03 50

Email : contact@cese.ma