



Commission chargée des affaires économiques et projets stratégiques

Saisine de la chambre des représentants sur :

« Evaluation de la performance des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA) »

Février 2021

Tableau de matière

1- Introduction	3
2- État des lieux des SEGMA.....	4
3- Questions clés de la saisine	7
4- Principales contraintes identifiées.....	8
5- Impacts souhaités	9
6- Champ de l'étude et limites	10
7- Approche et méthodologie de travail.....	10
8- Liste prévisionnelle des acteurs à auditionner	11
9- Planning des travaux et calendrier prévisionnel	13

1- Introduction

La création des services de l'Etat gérés de manière autonome, remonte à la fin des années 60 particulièrement en 1967 conformément au Décret royal n° 330-66 du 21/04/1967 (10 moharrem 1387) portant règlement général de la comptabilité publique (B.O. n° 2843 du 26/04/1967).

La définition de ces services et leur cadre juridique ont été clarifiés davantage par la loi organique n°14-00, modifiant et complétant la loi organique n°7-98 relative à la loi de finances. Selon son article 16, 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** ».

Compte tenu de l'évolution du nombre de ces services qui relèvent de la tutelle des départements ministériels, un tournant majeur en matière de création et de gestion de ces services a été pris à partir de 2011. Ce changement découle de la mise en œuvre des dispositions de la Constitution notamment celles relatives à la gestion des finances publiques.

A cet égard, la loi organique n°130-13, relative à la loi de finance a consacré son chapitre 4 aux SEGMA, en instituant la condition de création de ces services (article 21¹). Le but étant de recadrer le recours à la création de ces services en instituant des conditions à respecter.

Au-delà de ce fondement juridique, les responsables des départements ministériels considèrent les SEGMA comme étant un instrument budgétaire privilégié qui permet de contribuer à l'accompagnement et à la mise en œuvre des réformes structurelles engagées par le Gouvernement au niveau des secteurs économiques et sociaux. A cet égard, les apports de la LOF 2015 en matière de création et de gestion des SEGMA ont porté sur² :

- ancrage de la création et suppression des SEGMA par le biais de lois de finances
- interdiction de versement d'un SEGMA ou d'un CAS vers un SEGMA ou un CST
- détermination des conditions de création des SEGMA (30% de ressources propres)
- interdiction d'imputer aux budgets des SEGMA les dépenses de personnel
- application de la nomenclature programmatique
- application de la démarche de performance et de la programmation pluriannuelle
- consécration d'un rapport dédié aux SEGMA

¹ Article 21 stipule que « la création d'un service de l'Etat géré de manière autonome est conditionnée par l'existence et la justification de ressources propres provenant de la rémunération de prestations ou de services rendus et représentant au moins la moitié du total de leurs ressources autorisées par la loi de finances ». Le même article précise que les ressources propres doivent représenter, à compter de la 3ème année budgétaire suivant la création desdits services, au moins 30% de l'ensemble de leurs ressources autorisées au titre de la loi de finance de ladite année, et ce pour les services de l'Etat gérés de manière autonome créés à partir du 1er janvier 2016. Les services de l'Etat gérés de manière autonome qui ne répondent pas à cette condition sont supprimés par la loi de finance suivante.

² Audition du Ministère de l'économie et des finances et de la réforme de l'administration

Bien que le nombre des SEGMA a baissé ces dernières années, le contrôle de ces structures par le pouvoir législatif émerge chaque année lors de la présentation de la loi de finances devant la Chambre des Représentants³. La question de leur utilité apparaitra au moment de l'examen des recettes propres et des dépenses afférentes à ces services selon leurs secteurs d'activités.

Certes, l'examen des indicateurs financiers peut nous renseigner sur le taux d'exécution des dépenses d'investissement, sur la nécessité d'améliorer les recettes propres et les dotations d'équilibre. Néanmoins ces indicateurs ne peuvent pas élucider d'une manière suffisante la performance de SEGMA et leur capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, notamment en termes social, économique, commercial, industriel, ..., avec des indicateurs de mesures de progrès réalisés. Incontestablement, la réforme de la loi organique des finances, qui a donné à la programmation budgétaire triennale une place de choix, a prévu dans le cadre de suivi de la stratégie de l'action publique un projet annuel de performance⁴ 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.

Cependant, une première 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.

Ainsi, et eu égard aux difficultés de gestion des SEGMA à différents niveaux et dans une perspective de rationalisation et d'optimisation des ressources publiques, la Chambre des Représentants a saisi le Conseil pour mener une étude sur l'évaluation de la performance des services de l'Etat gérés de manière autonome. Pour ce faire, la commission s'attachera à examiner :

- la raison d'être de ces services et leurs apports en termes d'autonomie et de flexibilité de gestion ;
- l'existence ou pas d'une démarche appropriée de contrôle et d'évaluation de la performance de la formule SEGMA et de son mode de fonctionnement qui devrait garantir une meilleure qualité de services rendus aux citoyens ;
- l'évolution probable de ces véhicules de gestion (amélioration, transformation vers d'autres formes ou suppression).

2- État des lieux des SEGMA

Le recours aux services de l'Etat gérés de manière autonome était une pratique très limitée. A ce titre, les 6 premiers SEGMA relevant du département de la Santé ont été créés en 1987

³ 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 ;

⁴ la LOF a défini la performance publique comme étant l'atteinte des objectifs préalablement définis en termes d'efficacité socio-économique, d'efficience et de qualité de service(<http://lof.finances.gov.ma/fr/piliers-de-la-lof/performance/gestion-budgetaire-axe-sur-les-resultats>)

par arrêté conjoint du ministère de la Santé et du ministère des Finances n° 6-87 du 27/11/1986. En 1998, le nombre des SEGMA était de 140 services tout secteur confondu. Toutefois, depuis l'année 2000, ce support de la dépense publique a connu une évolution remarquable eu égard à une certaine flexibilité de gestion (report des crédits, possibilité de programmation au cours de l'année au niveau des recettes, etc.) conférée à ces services.

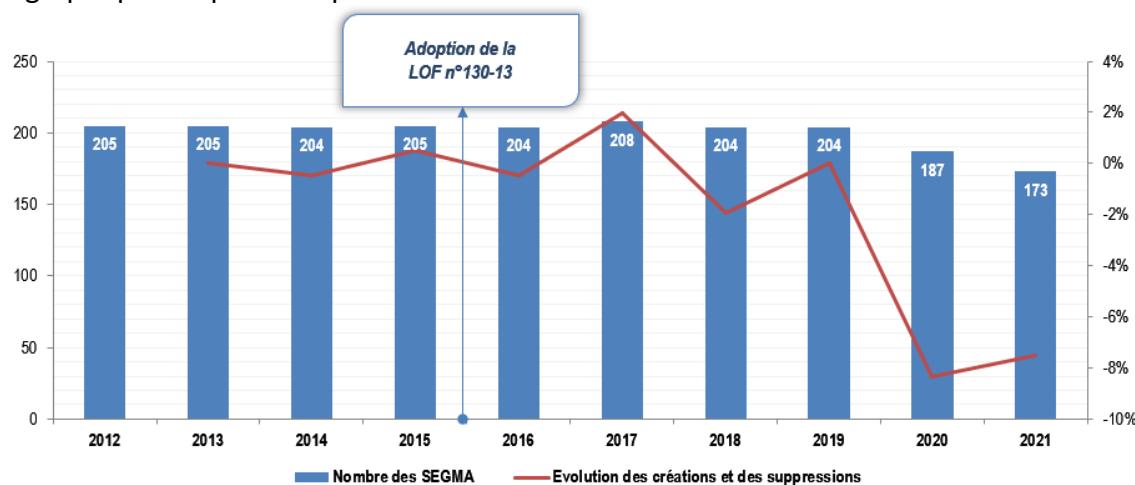
Initialement, les SEGMA sont appelés à assurer des prestations de qualité en faveur des usagers du service public. Mais à partir de 2016, ceux qui n'assument pas la mission qui leur a été assignée au départ seront supprimés trois ans suivant la date de leur création par la loi de finances.

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 ; la « Direction des équipements publics », la « Direction des transports routiers et de la sécurité routière » et « 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.

En matière de nouvelle création, 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.

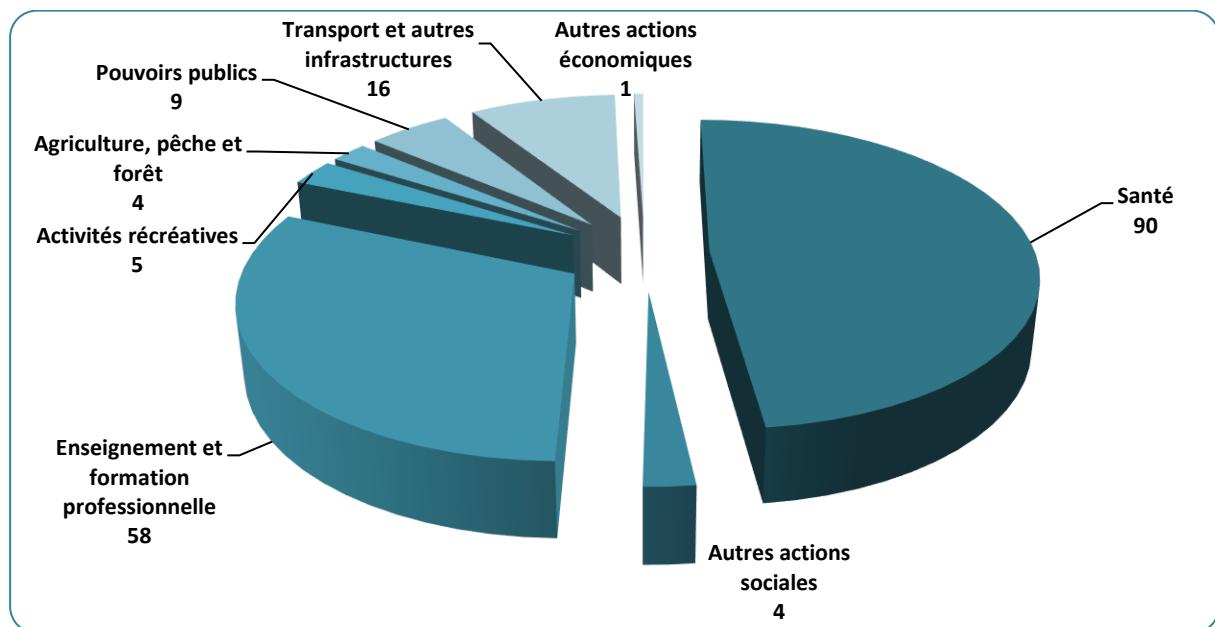
Le graphique ci-après indiqué l'évolution du nombre des SEGMA de 2012-2021.



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 de 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 des lois organiques relatives aux régions, notamment à la suite du nouveau découpage territorial ;
- la transformation de la forme juridique de la structure administrative (transformés ou rattachés aux établissements publics).

Par rapport aux 187 SEGMA inscrits au titre de la Loi de Finances 2020⁵, ils sont répartis selon 8 domaines d'intervention conformément aux grandes fonctions de l'Etat.



Source : ministère de l'économie et des finances et de la réforme de l'administration, Répartition des SEGMA par domaine d'activité au titre de l'année 2020

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

Aperçu sur les réalisations budgétaires des SEGMA

Conformément à l'article 21 de la loi n°130-13, le budget de chaque service de l'Etat géré de manière autonome 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. Le montant des recettes en 2019 a atteint 8.254,07 MDH, dépassant les prévisions, soit un taux de réalisation de 101,73%⁶.

⁵ 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.

⁶ Rapport sur les services de l'Etat gérés de manière autonome, projet de loi de finances pour l'année 2021

Quant aux recettes propres, elles ont enregistré un montant de 2.108,52 MDH avec un taux de recouvrement de 101,67%. Compte tenu des difficultés de certains services, des dotations d'équilibres ont été versées par le budget général en leur faveur notamment ceux intervenant dans les domaines de la santé et de l'enseignement et de la formation professionnelle, à concurrence de 83,84% du total des allocations. Ces dotations s'élèvent à 921,20 MDH en 2019, contre 1 340,44 MDH en 2018 soit une diminution de 31,3%.

S'agissant des dépenses, elles ont atteint 3.280,93MDH par rapport à des prévisions chiffrées à 7.544,84 MDH, soit un taux d'émission de 43,49%, dont 2.055,15 MDH au titre des dépenses d'exploitation avec un taux d'émission de 52,54%, et 1.225,78 MDH au titre des dépenses d'investissement avec un taux d'émission d'environ 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.

Au titre de l'année 2021, un budget **2,2 Milliards** de Dhs a été affecté d'une manière équilibrée, respectivement, pour les recettes et les dépenses. Avec 173 SEGMA, le poids budgétaire des SEGMA au niveau des ressources et des charges représente, respectivement, **0,51% et 0,46%** du budget de l'Etat.

3- Questions clés de la saisine

Les questions proposées dans le cadre de la saisine adressée au CESE portant sur l'évaluation de la performance de la formule SEGMA sont les suivantes :

- 1. Comment le concept des SEGMA, adopté comme mode de gestion au Maroc depuis la fin des années soixante, a évolué ?**
 - Est-ce que ce mode de gestion est dépassé (sur le plan juridique, autonomie, ...) du moins pour son appellation ; y a-t-il vraiment une réelle autonomie ?
 - 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 la formule SEGMA vers plus d'efficacité, d'efficience et de performance ?**
 - Est-ce qu'il ne faut pas fusionner quelques SEGMA et harmoniser leurs dispositifs ? et faire évoluer d'autres vers une agence ou un établissement public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie de gestion (financière et humaine) ?
 - Le SEGMA est une notion tirée de l'esprit de la loi organique des finances càd le respect à la fois de l'autonomie et de la performance, mais où se situe cette autonomie, autrement dit, est ce que ces services bénéficient d'une réelle flexibilité de gestion ?
 - Quelles alternatives à préconiser pour rationaliser le recours par certains départements ministériels à la création de services gérés de manière autonome, loin du contrôle du parlement ?
 - Quel est le devenir de ces SEGMA dans le cadre de la réforme en cours du secteur public, de la régionalisation avancée et de la déconcentration administrative ?

3. Quelles sont les bonnes pratiques à travers le monde en matière de gestion efficace permettant d'alléger la charge supportée par le budget général de l'Etat en vue de garantir des services de grande qualité dans le cadre des politiques publiques de proximité, notamment dans les domaines sociaux, et dans les autres secteurs ?

4- Principales contraintes identifiées

L'analyse des documents et informations disponibles sur les SEGMA révèle que ces derniers font face à des problèmes itératifs liés à la création de valeur pour améliorer leurs recettes propres, au contrôle et à l'évaluation de leur impact sur les utilisateurs du service public.

Bien que la loi organique de finances soit claire en ce qui concerne la création des SEGMA, certains services se trouvent dans l'incapacité de créer de la richesse et attendent les dotations d'équilibre de l'Etat pour assurer leur fonctionnement. Subséquemment, l'incompatibilité des recettes propres avec les objectifs de la création des SEGMA constitue l'une de contraintes majeures soulevée par la Cour des Comptes⁷. Il s'agit à titre d'illustration des services de la logistique et du matériel, gérés de manière autonome relevant du ministère de l'équipement, du transport, de la logistique et de l'eau.

Or, selon la LOF, l'idée de base de création de ces services consiste à couvrir certaines dépenses de l'État avec des ressources propres résultant de la fourniture de services rémunérés. Cependant, il a été soulevé par la même source que les SEGMA étaient principalement destinés aux directions régionales du même ministère. C'est ainsi que les recettes provenant de la location du matériel de travaux publics pour ce département représentent une part importante des recettes propres de ces services. Ainsi, les recettes des SEGMA proviennent en particuliers des services rendus au ministère de l'équipement et de transport, chose qui est incompatible avec les objectifs de la création des SEGMA visant l'allégement du déficit budgétaire en fournissant des services rémunérés.

S'agissant des SEGMA relevant des autres départements, malgré les réalisations enregistrées selon leur domaine d'activité, des contraintes persistent encore et continuent à impacter la gestion des SEGMA⁸. Il s'agit de :

- l'insuffisance en matière de programmation des actions propres ;
- la part des recettes propres de ces structures ne cesse de régresser par rapport au total des ressources ;
- le faible taux d'exécution des dépenses particulièrement au niveau des dépenses d'investissement ; et
- la prise en charge de certaines dépenses (fonctionnement et parfois d'investissement) pouvant être imputées sur le budget général.

⁷ Rapport annuel de la Cour des comptes au titre de l'année 2018

⁸ Rapport de la Cour des Comptes sur L'exécution du Budget de l'Etat de l'année 2019

En matière de contrôle des SEGMA, des dysfonctionnements⁹ ont été pointés par le Parlement, limitant ainsi la portée et les ambitions affichées par la loi organique n°130-13 relative à la loi de finances. Ils portent particulièrement sur :

- le non-respect des principes de l'efficacité, de la performance et de la bonne gouvernance financière, tracés en tant qu'objectifs prioritaires par la loi de finances ;
- l'incapacité des SEGMA à accompagner la nouvelle dynamique enclenchée par la nouvelle organisation territoriale fondée sur la régionalisation avancée et le renforcement de la déconcentration administrative ;
- le manque de transparence et d'harmonisation des interventions de tous les acteurs au niveau territorial ;
- L'insuffisance en matière d'amélioration de l'efficacité et l'efficience des dépenses et de la qualité des services publics de proximité fournis aux citoyens par les SEGMA notamment dans les domaines à caractère social (santé et éducation) fortement exacerbés par la crise sanitaire Covid-19.

5- Impacts souhaités

Dans la perspective de renforcer la performance de la gestion publique et les principes de reddition des comptes et d'évaluation, la LOF a assujetti les SEGMA au dispositif de la performance. De par leurs actions dans le déploiement des politiques publiques de proximité, les SEGMA sont appelés à répondre à des exigences évolutives et renouvelées.

Le mode de gestion des SEGMA doit nécessairement respecter deux grandes phases importantes à savoir la planification qui sert à préparer en fonction des ressources propres disponibles l'action convenable en vue de la réaliser dans le délais impartis, mais aussi une phase d'importance cruciale qui consiste à analyser les résultats dont l'objectif est d'apprécier le degré de réussite des actions engagées et d'orienter en conséquence les actions futures.

Ce processus une fois respecté, facilitera le contrôle et l'évaluation de la performance de ces services dont il faut définir préalablement les termes. Pourtant, c'est bien grâce au contrôle interne a posteriori que le ministère des finances et les départements ministériels dont relèvent les SEGMA doivent mieux gérer les risques de gestion, améliorer leurs performances et la qualité de service rendu aux citoyens.

Dans ce cadre, la commission, à travers cette saisine ambitionne de :

Premièrement : juger la pertinence de la formule SEGMA et son mode de fonctionnement dans la perspective de recadrer le recours à la création de ces services et de rationaliser les ressources financières de l'Etat.

Deuxièmement : comprendre le lien entre le pouvoir législatif et l'exécutif en matière de gouvernance de ces services et de son impact sur l'efficacité et l'efficience des actions réalisées en faveur des utilisateurs et sur le budget général de l'Etat.

⁹ Note accompagnant la saisine du parlement

Troisièmement : analyser le processus de contrôle des SEGMA par le pouvoir législatif lors de leur création et la présentation de leurs bilans annuels.

Quatrièmement : apporter une analyse critique des référentiels d'évaluation utilisés s'ils existent, ou alors faire des propositions pour doter ce mode de gestion d'un référentiel spécifique d'évaluation des performances et des impacts des SEGMA basé sur des critères de mesures de progrès réalisés en termes financier, social, économique, commercial, d'infrastructure, etc.

Ceci aidera la Commission à formuler des préconisations opérationnelles pour optimiser le recours à ce mode de gestion des services de l'Etat à vocation économique, commerciale et industrielle ... ; basé sur la démarche SEGMA qui relève évidemment des prérogatives des départements ministériels et s'exercent loin du contrôle du pouvoir législatif.

6- Champ de l'étude et limites

Compte tenu de l'étendue du sujet et des problématiques multiples des SEGMA et leur champ d'intervention, la Commission ne procédera pas à l'évaluation des SEGMA. Mais elle s'attachera à faire l'évaluation de la formule SEGMA et voir quels sont les avantages et les inconvénients que procure ce mode de gestion, sans entrer dans les comptes spécifiques de chaque SEGMA par domaine d'activités.

7- Approche et méthodologie de travail

A partir des premiers éléments de constat, la commission essayera d'apporter une réflexion sur la formule SEGMA, ainsi que sur son mode de fonctionnement et de gouvernance eu égard aux textes et LOF régissant ce type de structures et aux différentes pratiques de gestion y afférentes.

La Commission adoptera une approche participative, en procédant à une revue documentaire et analyse des données disponibles sur le sujet et à l'organisation des auditions des différents intervenants dans le domaine. Il s'agit en particulier de :

- Présenter la situation actuelle, de l'analyser et d'en exposer les facteurs clés de blocage en matière de gestion des SEGMA ;
- Etablir un benchmark à partir des expériences de certains pays (notamment la France) et voir quelles sont les sources d'inspiration de ces SEGMA et les bonnes pratiques utiles à l'analyse de différents aspects de ces structures ?
- Analyser la formule SEGMA et dégager les limites, les faiblesses et les opportunités, dans la perspective de renforcer l'autonomie de ces services ou de les faire évoluer vers d'autres formes (propositions des alternatives)
- Formuler des recommandations opérationnelles sur la formule SEGMA pour rationaliser le recours à ces services, garantir à la fois une bonne gestion et affectation des ressources de l'Etat et une plus grande efficience des services fournis au citoyen au sens large.

Le travail de la commission sera également enrichi à travers :

- les échanges d'expériences et de débats en interne de la commission et au sein des instances du Conseil (bureau, catégories, AG,).
- des visites terrains pourraient également être envisagées par la Commission en cas de besoin
- Le recours à une expertise externe pourra être envisagé sur des thématiques spécifiques si un besoin précis se dégage lors de la première étape d'approfondissement des éléments du cadrage de cette saisine (benchmark, analyse juridique et financier).

8- Liste prévisionnelle des acteurs à auditionner

L'objectif est de réaliser des auditions ciblées auprès des principaux acteurs concernés par le thème de la saisine, et organiser des rencontres groupées sur des thématiques précises (ateliers, ...).

Auditions	Organismes/acteurs	Dates
1	- M. Larbi Jaidi- Economiste, Enseignant chercheur/Université Mohammed V - Agdal-Rabat	08 février
	- Ministère de la santé	15 février
2	- Ministère de l'Economie et des Finances et de la Réforme de l'Administration	22 février
3	- Inspection générale des finances - Cour des Comptes	08 mars
4	- Trésorerie Générale (TGR)	15 mars
5	- M. Younes Benakki, Secrétaire Général du CESE	22 mars (à reprogrammer) 31mars
	- Commission des finances et du développement économique de la Chambre des Représentants	29 mars
	- Ministère de l'éducation nationale de l'enseignement et de la formation professionnelle (avec 58 SEGMA)	5 avril
	- Ministère de l'Intérieur	
	- M. Abdellah Mokssit, membre du CESE, qui a géré un SEGMA	12 avril
	- Ministère de l'équipement	
7	- M. Ali Sedjari, président du GRET, professeur à l'Université Mohammed V - Agdal-Rabat - M. Noureddine El Aoufi , Economiste, Enseignant chercheur - Université Mohammed V - Agdal-Rabat	

	- M. Zouhair Chorfi, chef de cabinet du ministre de l'économie et des finances	
--	--	--

9- Planning des travaux et calendrier prévisionnel

Le planning des activités de la commission proposé est comme suit :

Activités	janvier -21	Février-21	Mars-21	Avril -21	mai-21	Juin-21
Organisation des auditions et des ateliers de travail						
Préparation et validation de la note de cadrage par la commission						
Présentation et Adoption de la note par le bureau						
Rédaction du rapport par la commission du projet rapport						
Finalisation du projet de rapport						
Présentation du projet au Bureau						
Premier passage à l'AG						
Adoption du projet de rapport et d'avis à l'AG						

Annexes

Fiche technique

Objet	Saisine de la Chambre des Représentants
Sujet	« Evaluation de la performance des services de l'Etat gérés de manière autonome (SEGMA) »
Base juridique	Articles 2 et 6 de la loi organique n° 128-12 relative au Conseil économique, social et environnemental
Affectation	Commission chargée des affaires économiques et projets stratégiques, le.....
Président de la Commission	- M. Larbi Belarbi
Rapporteur de la commission	
Rapporteur du thème	- M. Moncef Ziani,
Membres du groupe de travail	
Expert Senior permanent	- M. Omar BENIDA
Expert Junior permanent	- Mme. Yasmina Doukkali