

# 3 Pour une approche intégrée de réforme du système de gestion des investissements publics

La capacité du gouvernement à réformer le système de gestion des investissements publics (SGIP) constitue un avantage comparatif majeur. La conception et la mise en œuvre de réformes visant à améliorer la gouvernance des investissements publics sont essentielles pour renforcer le potentiel d'un pays à atteindre de multiples objectifs politiques, y compris la croissance économique, le développement durable et l'égalité sociale. De nombreux pays, dont le Maroc, entreprennent actuellement des efforts pour améliorer la gestion des investissements publics afin de refléter les questions et dynamiques émergentes aux niveaux international, national et infranational. C'est pourquoi il est important que les pays mettent en place un cadre efficace avec des institutions fortes et des processus bien définis qui permettent de réformer le SGIP (OECD, 2010<sup>[1]</sup>).

La réforme du SGIP va bien au-delà de la simple promulgation de nouvelles lois et du lancement de nouvelles stratégies de haut niveau. Il s'agit d'un processus complexe, long et non linéaire qui englobe la conception, le lancement, l'adoption, la mise en œuvre et le maintien de la réforme dans le temps. Ce processus s'étend de la définition du cadre juridique, réglementaire et institutionnel régissant les investissements publics, à l'établissement de procédures normalisées pour l'évaluation des projets, en passant par la formation, le renforcement des capacités et d'autres instruments de soutien, ainsi que par une gestion efficace du changement afin de promouvoir le changement de paradigme culturel nécessaire. En d'autres termes, la réforme du SGIP nécessite un plan complet et cohérent qui couvre un certain nombre d'éléments structurels ainsi qu'un calendrier issu d'une concertation au plus haut niveau. Elle nécessite également une réflexion approfondie et un leadership politique fort, soutenus par des capacités analytiques, réglementaires et managériales. En outre, les résultats et les avantages escomptés de la réforme prennent du temps à se produire et à être visibles. Par conséquent, il est également important d'adopter les mesures nécessaires pour maintenir la légitimité, le soutien, l'élan et l'efficacité de la réforme (OECD, 2010<sup>[1]</sup>).

## 3.1. Les principaux défis de la réforme du SGIP

**Le cadre de gouvernance de l'investissement public est très spécifique au contexte de chaque pays.** Les différences entre les pays en termes d'ordre constitutionnel, de conjoncture politique, de processus politiques, de structures économiques, de culture et d'histoire montrent clairement qu'il n'existe pas de cadre universel (OECD, 2010<sup>[1]</sup>). Les SGIP ne peuvent pas être simplement transposés d'un endroit à l'autre. La conception et la mise en œuvre des réformes des SGIP doivent refléter le contexte institutionnel, culturel et économique d'un pays donné.

**La portée, l'ampleur et la complexité des investissements publics font qu'il est difficile d'identifier les éléments clés de la réussite d'une réforme.** Il est souvent difficile d'identifier ce qu'il faut faire pour

lancer, piloter et pérenniser une réforme, ainsi que de distinguer clairement ce qui est fondamental de ce qui est simplement additionnel ou non pertinent. En outre, le système d'investissement public recoupe divers domaines politiques, notamment les politiques et stratégies sectorielles (par exemple, les transports, la santé, l'énergie), les marchés publics, les partenariats public-privé, la budgétisation et les activités des établissements et entreprises publiques. Toute réforme du SGIP aura une incidence sur ces domaines. Le succès de la réforme dépendra également de la cohérence entre les différentes politiques des différents domaines. Idéalement, les réformes du SGIP devraient promouvoir une approche intégrée, en prenant en compte tous les domaines politiques connexes et en abordant toutes les étapes du cycle d'investissement. En outre, les investissements publics englobent des projets de taille, de secteur et de sources de financement différents, ce qui nécessite une approche équilibrée combinant la normalisation pour la cohérence et la flexibilité pour tenir compte des caractéristiques spécifiques des projets. Cette approche renforcera la faisabilité et l'efficacité de la réforme.

**Une réforme du SGIP exige de nouvelles compétences et un changement de mentalité.** La mise en place d'un nouveau système de gestion des investissements publics entraîne des "coûts de transition", car les parties prenantes et en particulier les porteurs de projets devront s'engager dans un processus d'apprentissage et s'adapter à un tout nouvel ensemble de règles et de procédures. La formation et le renforcement des capacités sont essentiels pour s'assurer que les porteurs de projets disposent des compétences et des capacités techniques nécessaires pour se conformer au nouveau système dans leurs activités quotidiennes (OECD, 2010<sup>[11]</sup>). Par ailleurs, le renforcement des capacités est également nécessaire pour la structure chargée du système d'investissement public pour assurer un fonctionnement efficace du système (voir section 3.2.2). En outre, les réformes du SGIP sont susceptibles d'affecter le processus de prise de décision, en introduisant un nouveau *modus operandi*. Une gestion efficace du changement pour amorcer et maintenir « le changement de paradigme culturel » nécessaire contribuera à garantir la mise en œuvre et le succès de la réforme.

**Une multitude d'acteurs sont impliqués dans la gestion de l'investissement public, car l'investissement public touche tous les secteurs et niveaux de gouvernement.** Par exemple, les infrastructures de transport public sont souvent gérées par les autorités locales ou les entreprises publiques, et elles doivent également s'aligner sur les règles et les objectifs stratégiques fixés au niveau central, qui est lui-même partagé au Maroc entre deux Ministères, le Ministère des Transports et le Ministère de l'Équipement et de l'Eau. En d'autres termes, différents acteurs, tant au niveau central (par exemple, le gouvernement central et les ministères de tutelle) qu'au niveau infranational (par exemple, les collectivités territoriales), sont responsables de la planification, de la conception, du financement, de la passation des marchés, de la mise en œuvre et de la gestion des projets d'investissement public. C'est particulièrement le cas au Maroc, où les entreprises publiques couvrent déjà une grande partie des investissements publics et où les autorités infranationales jouent un rôle de plus en plus important en raison de l'effort de régionalisation en cours (voir section 2.2.1.). Pour cette raison, il est important que toutes les parties prenantes soient engagées dans le processus de réforme, car une mise en œuvre efficace dépend de leur adhésion et de leur conformité.

**Il est essentiel de créer une demande sociale pour la réforme.** Persuader les électeurs et les citoyens de la nécessité d'un changement est une question récurrente dans tous les domaines politiques, en particulier pour les SGIP étant donné le rôle important des investissements publics et des infrastructures dans la vie quotidienne des citoyens. Pour lancer le processus de réforme et assurer sa durabilité dans le temps, il est important de créer une demande sociale pour la réforme. Pour ce faire, il faut souvent convaincre les citoyens du bien-fondé de la réforme et des principales raisons du changement. Une communication efficace et la participation citoyenne sont deux instruments utiles pour sensibiliser les citoyens et obtenir leur soutien (OECD, 2010<sup>[11]</sup>).

### 3.2. L'approche intégrée proposée par l'OCDE pour réformer le SGIP : planification, mise en œuvre et pérennisation de la réforme

Le processus de réforme n'est pas linéaire et se compose de plusieurs éléments qui ne progressent pas tous à la même vitesse. En outre, le processus peut souvent s'accélérer ou se ralentir en raison de circonstances et d'événements extérieurs, qui échappent au contrôle des personnes chargées de mener le processus de réforme lui-même (OCED, 2010<sub>[1]</sub>). Il peut donc être utile d'analyser le processus de réforme à travers **un cadre en trois étapes** :

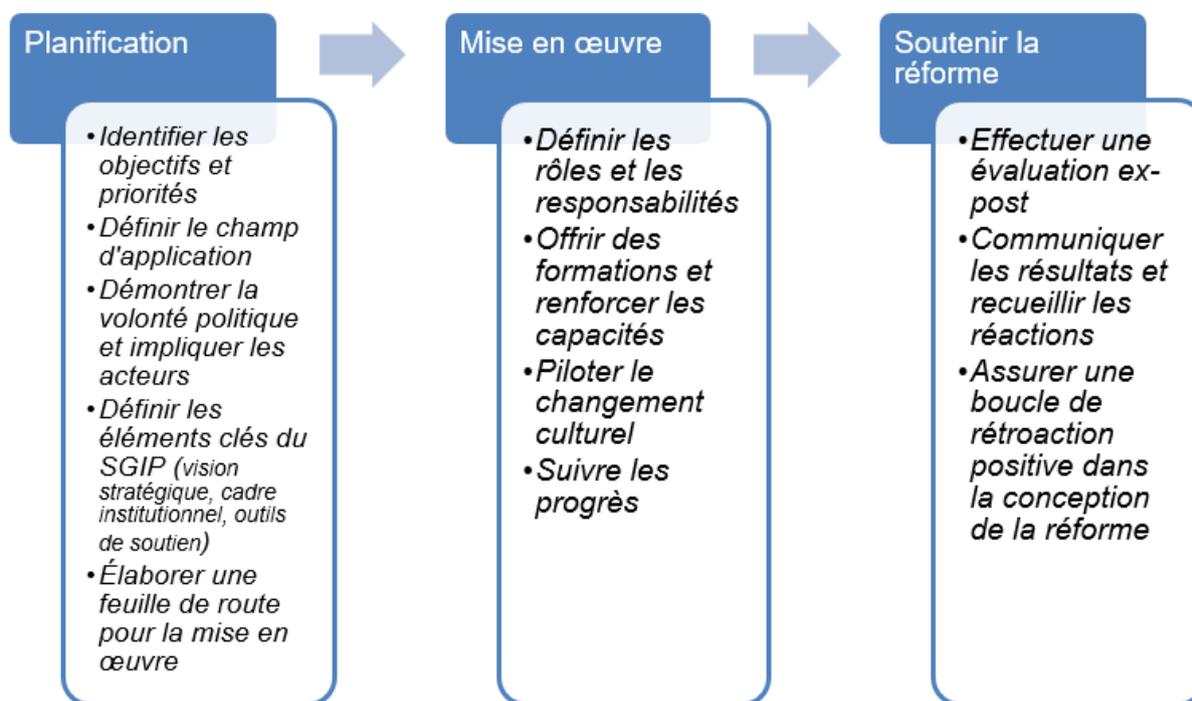
**La phase de planification**, dont l'objectif est d'initier et de lancer la réforme ;

**La phase de mise en œuvre**, où l'objectif est de piloter le processus de réforme et d'assurer sa mise en œuvre effective ;

**La phase de pérennisation**, dont l'objectif est de garantir les progrès accomplis et de soutenir l'efficacité de la réforme sur de longues périodes.

Bien que ces phases ne se déroulent généralement pas selon un schéma séquentiel aussi net, la distinction est utile d'un point de vue analytique (OCED, 2010<sub>[1]</sub>). Le Graphique 3.1 présente les éléments clés de chacune des trois phases du processus de réforme. Il s'agit des principaux aspects et facteurs que les décideurs politiques doivent prendre en compte et (éventuellement) redéfinir s'ils souhaitent réformer (et améliorer) le système de gestion des investissements publics.

Graphique 3.1. Les éléments clés à prendre en compte pour réformer le SGIP



### **3.2.1. La phase de planification : établir les bases du SGIP et s'assurer du soutien nécessaire**

La phase de planification pose les fondations de la réforme et vise à atténuer le degré de résistance auquel elle pourrait être confrontée à des stades ultérieurs, en particulier lors de la mise en œuvre. Plus l'engagement des parties prenantes et l'obtention de leur soutien sont efficaces au début du processus de réforme, moins les résistances futures et le risque d'un retour en arrière seront importants. La phase de planification commence par l'identification des raisons du changement et des mérites de la réforme, et comprend également une communication efficace avec les acteurs impliqués dans le SGIP ainsi que les citoyens (OCDE, 2010<sup>[1]</sup>). La planification d'une réforme du SGIP est centrée sur la définition (ou l'actualisation) de la vision stratégique à long terme de l'investissement public. La nouvelle vision doit ensuite être traduite en changements concrets du cadre juridique, réglementaire et institutionnel de la gestion de l'investissement public. Les éléments clés à prendre en compte dans la phase de planification sont expliqués plus en détail dans les paragraphes ci-dessous.

*Établir le bien-fondé de la réforme : identifier les raisons du changement et définir les principales priorités et les objectifs stratégiques*

Quels sont les principaux obstacles rencontrés actuellement ? Quels sont les objectifs de la réforme ? Quels sont les principaux défis à relever pour atteindre les objectifs souhaités ? Quels sont les compromis à faire ? Pour répondre à ces questions, des recherches et des analyses solides sont nécessaires. Une analyse fondée sur des données probantes permettra d'évaluer les performances globales du système actuel, d'identifier les problèmes existants à résoudre et d'évaluer les coûts, les avantages et les risques encourus. L'évaluation fondée sur des données probantes garantit que la proposition de changement est justifiée et appropriée, et elle permet d'identifier le ou les objectifs stratégiques à poursuivre.

Très souvent, une réforme a pour but de répondre à plusieurs défis identifiés, bien que ces défis puissent être différents, la réforme vise généralement à améliorer l'efficacité et l'efficacité des investissements publics.

La viabilité budgétaire est une question récurrente dans le domaine des investissements publics. C'est pourquoi les réformes visent souvent à améliorer la viabilité budgétaire du système afin de garantir une allocation adéquate des fonds et l'achèvement des projets d'investissement. Par exemple, en 2019, La Nouvelle-Zélande a réformé son système d'allocation des dépenses d'investissement publics, qui se fait désormais sur une base quadriennale glissante, afin d'avoir une vision à plus long terme des engagements en capital (Trésor néo-zélandais, 2023<sup>[2]</sup>). Dans d'autres cas, les réformes sont mises en œuvre pour que le SGIP soit davantage axé sur les résultats et réponde aux besoins de la communauté locale, ou même pour garantir un niveau plus élevé de transparence et de responsabilité. Ce type de réformes est souvent motivé par la demande des citoyens d'avoir plus d'informations sur la façon dont l'argent des contribuables est dépensé et sur l'utilisation des fonds publics (OCDE, 2019<sup>[3]</sup>).

Dans certains cas, les évaluations fondées sur des données probantes mettent l'accent sur des problèmes spécifiques à certaines phases du cycle d'investissement. Par exemple, l'absence d'une réserve de projets d'infrastructure de qualité et la nécessité de procéder à une évaluation plus rigoureuse des projets, la nécessité de rationaliser les procédures de sélection des projets pour faciliter le travail des porteurs de projets et des autorités responsables, ou même la nécessité de rendre transparents et de normaliser les critères d'évaluation et de sélection des projets afin d'assurer une certaine cohérence entre les secteurs dans la prise de décision (par exemple dans le domaine des transports). Par exemple, au Kenya, à la suite d'une évaluation du cadre d'investissement public menée par la Banque mondiale et le Fonds Monétaire international (FMI), une réforme a été menée qui a abouti à la création d'une unité centrale de gestion des investissements publics au sein du Trésor national afin d'améliorer la coordination entre les ministères et les agences. En outre, un ensemble de guides pour l'évaluation des projets a également été élaboré afin

d'assurer la cohérence entre les différentes entités (Trésor national et la planification économique de la République du Kenya, n.d.<sup>[4]</sup>). Les réformes peuvent également être motivées par la nécessité d'enrichir le processus d'évaluation des propositions d'investissement avec de nouveaux éléments pour refléter les nouveaux objectifs politiques du pays, tels que la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la protection des ressources naturelles, l'inclusion sociale des minorités, l'égalité des sexes, l'amélioration de l'accès à l'éducation, etc. Par exemple, en Italie, afin de s'aligner sur les objectifs de l'Agenda 2030 des Nations Unies et sur les engagements pris au niveau européen, le Ministère des Infrastructures et des Transports a introduit en 2021 un nouveau système de notation pour prioriser les projets d'investissements publics. Le nouveau système de notation, également connu sous le nom de SIMS (*Score per le Infrastrutture e la Mobilità Sostenibili* - Score pour l'infrastructure et la mobilité durables), prend en compte les quatre dimensions de la durabilité (économique et financière, sociale, environnementale, gouvernance) (voir l'encadré 2.13) (OECD, 2023<sup>[5]</sup>).

Dans le cas du Maroc, par exemple, le rapport d'évaluation du PIMA de 2017 et la performance du pays sur l'indicateur ICOR (voir introduction) ont souligné la **nécessité d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'utilisation des ressources publiques** afin de garantir une meilleure performance des investissements et d'élargir l'accès de la population aux services publics fondamentaux. Conscient de ces lacunes, et dans un contexte de fortes pressions budgétaires, la réforme envisagée a pour principal objectif d'y remédier.

### *Définir le champ d'application du SGIP*

Une deuxième étape importante consiste à définir de façon rigoureuse le concept et le champ d'application du SGIP de façon à ne laisser aucune marge d'interprétation. Toutefois, cette tâche n'est pas aisée, notamment en raison de la complexité inhérente au sujet. Typiquement, cette définition du concept et du champ d'application se traduit par différentes questions : Comment les investissements publics sont-ils définis ? Quelles dépenses sont considérées comme des dépenses d'investissement public ? Quels projets, plans et programmes doivent être soumis au SGIP, et dans quelle mesure ? Quels sont les institutions et les acteurs tenus de se conformer à l'ensemble des règles, normes et procédures du SGIP, et dans quelle mesure ? Existe-t-il des dérogations ? Le SGIP prévoit-il des procédures simplifiées et accélérées pour les projets prioritaires ? Prévoit-il un niveau d'examen plus élevé pour les projets complexes et de grande envergure ? Il n'existe pas de solutions et de réponses universellement acceptées à ces questions, et chaque pays doit avoir sa propre définition et sa propre compréhension conceptuelle du champ d'application du SGIP qui doivent être traduites dans le cadre juridique et réglementaire. En outre, le champ d'application du SGIP peut changer au fil des réformes, et le cadre réglementaire doit être mis à jour si nécessaire. (Banque Mondiale, 2020<sup>[6]</sup>). Par exemple, au début de l'implémentation de la réforme, il est possible d'établir des seuils plus élevés pour l'évaluation détaillée des propositions d'investissement, afin de permettre aux parties prenantes et particulièrement aux porteurs de projets de développer leurs compétences. Ces seuils pourraient être progressivement réduits à mesure que l'expérience des parties prenantes se développe. En Irlande, le seuil à partir duquel une analyse coûts-bénéfices est obligatoire a été ajusté à la suite du renforcement des capacités. En effet, le seuil qui a été initialement fixé à EUR 50 millions a été abaissé à EUR 30 millions, avant de se stabiliser à EUR 20 millions (Fonds Monétaire International (FMI), 2017<sup>[7]</sup>).

La réforme du SGIP requiert des ressources économiques et humaines adéquates. Pour assurer le succès de la réforme, une approche graduelle peut s'avérer judicieuse car cela permet de disposer progressivement des ressources et les capacités indispensables à la mise en œuvre complète de la réforme. De plus, cela permet aux porteurs de projets de se préparer et de s'adapter aux nouvelles règles, ce qui peut favoriser l'acceptation de la réforme elle-même (OECD, 2010<sup>[1]</sup>). Cependant, il est également important de noter que l'aspect « progressif » de la réforme peut aussi parfois entraîner de l'inertie, entravant ainsi la réalisation complète du processus de réforme. Pour gérer ce risque, un soutien politique continu et l'engagement des parties prenantes demeurent essentiels.

Les investissements publics et leur gestion peuvent revêtir différentes significations, reflétant également les caractéristiques et les circonstances nationales. En outre, ils englobent souvent une grande variété et une grande hétérogénéité de projets, de plans et d'initiatives. Les investissements publics peuvent concerner des actifs corporels et incorporels tels que les infrastructures sociales (écoles et universités, hôpitaux, piscines publiques locales, parcs et jardins publics, etc.), les infrastructures de transport (routes, autoroutes, lignes ferroviaires, aéroports, ports, etc.), les infrastructures de télécommunication, les activités de recherche et développement, et tout actif permettant la fourniture de divers services publics tels que les transports publics, l'accès et la distribution de l'eau, l'énergie et l'électricité, etc. (Banque Mondiale, 2020<sup>[6]</sup>; International Monetary Fund (IMF), 2022<sup>[8]</sup>; OCDE, 2019<sup>[3]</sup>; Manescu, 2021<sup>[9]</sup>). En somme, tous les actifs corporels et incorporels pourraient être considérés comme des investissements publics et donc être soumis au SGIP. Au vu des différentes catégories d'actifs, le SGIP doit garantir un bon équilibre entre normalisation et flexibilité. La définition de procédures normalisées et formalisées pour la gestion des investissements publics garantit la cohérence et l'homogénéité du processus décisionnel, mais une certaine souplesse est également nécessaire pour tenir compte des caractéristiques spécifiques des projets d'investissement (International Monetary Fund (IMF), 2022<sup>[8]</sup>).

En général, le SGIP définit des règles et des processus généraux auxquels la plupart des projets d'investissement public doivent se conformer, mais le **principe de proportionnalité** devrait toujours s'appliquer. Cela signifie que les processus de planification, d'évaluation et d'exécution des investissements publics doivent être calibrés en fonction des caractéristiques spécifiques de chaque projet, telles que sa taille, sa valeur, sa complexité, son secteur et sa source de financement, ainsi que des capacités de ceux qui en sont responsables. En général, seuls les projets de grande taille et complexes, d'importance nationale, devraient être soumis à des processus d'évaluation et d'approbation approfondis, tandis que les projets de petite envergure peuvent bénéficier de processus simplifiés et moins longs. (International Monetary Fund (IMF), 2022<sup>[8]</sup>).

**Les projets prioritaires ou d'urgence** (par exemple, en réponse à des situations d'urgence, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou causées par l'homme) peuvent également bénéficier de procédures simplifiées et accélérées. En outre, certains projets de certains secteurs, tels que la défense et la sécurité sont exemptés du SGIP mais doivent toutefois bénéficier de procédures ad hoc pour garantir un niveau élevé de contrôle et une mise en œuvre adéquate.

Le champ d'application du SGIP peut également être défini en fonction de la **source de financement ou du niveau de gouvernement et/ou de l'entité porteuse du projet d'investissement**.

- Pour le financement : le SGIP peut s'appliquer exclusivement aux investissements entièrement financés par le budget national, ou il peut également couvrir des projets financés par des partenariats public-privé (PPP) et/ou cofinancés par des bailleurs de fonds (par exemple, la Commission européenne, le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, les banques multilatérales de développement, etc.). Par ailleurs, des procédures ad hoc ou simplifiées pourraient être envisagées pour les projets financés par des sources autres que le budget de l'État.
- Pour le champ d'application en rapport avec les entités porteuses de projets : Toutes les institutions qui reçoivent un budget de l'État pour leurs investissements pourraient être tenues de se conformer au SGIP, y compris les autorités locales et territoriales, les entreprises publiques et les établissements publics. C'est le cas par exemple en Irlande, où tous les ministères et organismes publics, ainsi que tous les organismes recevant des fonds publics, doivent se conformer, le cas échéant, aux exigences pertinentes du code des dépenses publiques, qui régit également les investissements publics. Dans le cas des entreprises publiques, le conseil d'administration doit s'assurer chaque année de la conformité avec le code des dépenses publiques (Department of Public Expenditure, NDP Delivery and Reform, 2023<sup>[10]</sup>).

Néanmoins, des exigences ad hoc pourraient être élaborées pour des acteurs et des institutions spécifiques. Par exemple, le SGIP pourrait prévoir des protocoles spécifiques pour les entreprises

publiques en fonction de leur rôle, de leur actionnariat et/ou de leur source de financement. Les entreprises publiques pourraient aussi être totalement exemptées de la conformité au SGIP et devraient se conformer à d'autres cadres réglementaires pour la préparation et la mise en œuvre des projets d'investissement. Dans les pays avec un SGIP mature, généralement, les investissements des EEPs sont exclus du système national de gestion des investissements publics (Glenday et al., 2021<sup>[11]</sup>) car l'État actionnaire et les systèmes de gouvernance en place doivent permettre d'assurer la performance des EEPs y compris dans le cadre de leurs investissements. Cependant, dans certains pays lorsque les EEPs reçoivent des fonds provenant du budget de l'État pour la réalisation d'investissements, ces derniers peuvent être inclus dans le SGIP comme c'est le cas en Corée (Glenday et al., 2021<sup>[11]</sup>) ou en Colombie. Par ailleurs, lorsque les EEPs reçoivent des fonds (budgets) de l'État pour des raisons qui ne sont pas en lien avec l'investissement, leurs investissements ne sont pas soumis au SGIP (Ministère des Finances - Colombie, n.d.<sup>[12]</sup>). En ce qui concerne les collectivités territoriales, même si leurs investissements peuvent être exclus du SGIP, les systèmes incluent généralement les investissements qui bénéficient de transferts ou dotations du budget de l'État. Par ailleurs lorsque le SGIP n'inclut pas les collectivités territoriales dans leurs périmètres, ces dernières doivent reproduire le système à leur niveau comme c'est le cas en Australie ou au Royaume-Uni (Banque Mondiale, 2020<sup>[6]</sup>).

Au Maroc, les investissements publics couvrent une grande variété de projets et impliquent différents acteurs du niveau national et infranational ainsi que les EEPs (voir section 2.1.1.). C'est pourquoi la définition du champ d'application du SGIP, y compris les exemptions et les procédures simplifiées ou personnalisées, est essentielle à l'efficacité et à la faisabilité de la réforme. La décision d'inclure et de quelle façon inclure les investissements réalisés par les EEPs et les collectivités territoriales dans le périmètre du SGIP est une décision nationale (Glenday et al., 2021<sup>[11]</sup>). En effet, si les collectivités territoriales et les EEPs sont intégrés, il faudra prévoir des mécanismes pour assurer une bonne gouvernance du SGIP en adaptant le cadre institutionnel et législatif, à travers par exemple, la mise en place d'un comité ou de commissions avec des représentants des différents secteurs (Ministères), ainsi que des différentes entités jouant un rôle important dans les investissements publics.

### *Démontrer l'engagement politique nécessaire au lancement de la réforme*

Un engagement politique de haut niveau et un leadership fort constituent une condition sine qua non de la réussite de la réforme. La réforme du SGIP doit figurer en bonne place dans l'agenda politique du gouvernement d'un pays. Par exemple, à la suite de l'examen PIMA de 2017, le gouvernement irlandais a pris une série d'initiatives qui témoignent de sa ferme volonté d'améliorer la gouvernance des investissements publics. En 2018, le Plan National de Développement 2018-2027 (PND) prévoyait la création d'un groupe de pilotage des projets d'infrastructure, la mise en œuvre d'un outil de suivi des investissements publics accessible au public pour assurer une transparence sur les projets d'infrastructure, une amélioration des méthodologies d'évaluation et de sélection des projets. En outre, le gouvernement a renforcé les ressources humaines au sein du Département des Dépenses Publiques, de la Mise en Œuvre et de la Réforme du PND, et d'autres départements gouvernementaux dédiés à la préparation et à l'évaluation des projets d'investissement (Department of Public Expenditure, NDP Delivery and Reform, 2018<sup>[13]</sup>).

Il est important que l'effort de réforme soit défendu par des personnes ou des institutions capables de présenter des arguments convaincants en faveur des changements, d'obtenir le soutien du public et des autorités et de mener le processus de réforme. Qu'il s'agisse d'un dirigeant politique de premier plan ou d'une institution non partisane faisant autorité, ces institutions ou personnes doivent posséder la crédibilité et l'influence nécessaires pour obtenir le soutien des citoyens et des fonctionnaires et agents publics. Ils doivent avoir les pouvoirs et les capacités politiques, managériales et économiques nécessaires pour faire avancer la réforme (OECD, 2010<sup>[1]</sup>).

Au Maroc, la réforme du SGIP est depuis longtemps une priorité pour le gouvernement national. L'investissement public joue un rôle crucial dans le développement socio-économique du pays, notamment en réduisant les inégalités sociales, en s'attaquant aux disparités régionales. Ce rôle stratégique a été traduit par l'augmentation continue de l'enveloppe budgétaire allouée aux investissements publics mais aussi par l'initiation d'un projet de réforme du SGIP en 2017 et la création d'une sous-direction au sein de la Direction du Budget du MEF pour superviser le processus de réforme et promouvoir sa mise en œuvre. Par ailleurs, l'investissement public est considéré comme un catalyseur clé pour attirer les investissements privés (voir section 2.1.2.), un sujet considéré comme priorité par le gouvernement actuel.

Comme indiqué dans l'introduction du présent rapport, le processus de réforme de 2017 était initialement prometteur, mais il a rencontré certains obstacles liés au contexte national et international et s'est ralenti. Toutefois, le regain d'intérêt pour la réalisation d'une évaluation du SGIP, avec le soutien de l'OCDE, témoigne d'un engagement politique revitalisé et renforcé. Cet engagement renouvelé sera un facteur essentiel de la réussite de l'effort de réforme.

*Impliquer les parties prenantes dès le début du processus de réforme afin d'améliorer la qualité et de garantir l'adhésion*

Le système de gestion des investissements publics implique un large éventail d'acteurs dans les différentes phases du cycle d'investissement (conception et préparation des projets, évaluation et sélection, financement, passation des marchés et livraison, mise en œuvre, exploitation et maintenance, et démantèlement), y compris le gouvernement central et les ministères sectoriels, les EEPs, les gouvernements infranationaux, les entreprises, les citoyens et les organisations de la société civile. L'engagement et le soutien de toutes ces parties prenantes, de la phase de planification à la mise en œuvre et au-delà, sont essentiels à la réussite de la réforme.

L'implication des parties prenantes concernées dès le début du processus de réforme répond à deux objectifs principaux. Tout d'abord, cela permet de les informer sur la réforme proposée, sur ses mérites et sur des aspects essentiels tels que la logique et les valeurs sous-jacentes, les priorités, les objectifs stratégiques, les changements importants apportés au système en vigueur et le plan de mise en œuvre. En outre, elle clarifie les nouveaux rôles et responsabilités des différents acteurs au sein du système réformé. Deuxièmement, l'implication des parties prenantes offre l'occasion de recueillir leurs commentaires et de rassembler des données et des informations supplémentaires qui peuvent s'avérer précieux pour affiner la conception de la réforme elle-même, améliorer sa qualité et augmenter les chances de réussite de sa mise en œuvre.

Il est important d'impliquer les parties prenantes dans la phase de conception, car cela permet de bien comprendre les implications des réformes, les principaux compromis à faire et les solutions potentielles à adopter. En outre, elle favorise la confiance, la légitimité et l'engagement de ceux qui mettront en œuvre la réforme ou s'y conformeront (OECD, 2010<sup>[1]</sup>). Tout au long de la phase de mise en œuvre de la réforme, il convient également d'envisager des mécanismes efficaces permettant aux parties prenantes de faire part de leurs commentaires et de leurs réactions. Cela permettra d'identifier les défis (même inattendus) et d'élaborer des solutions pour améliorer le SGIP et remédier aux obstacles rencontrés.

Les missions exploratoires de l'OCDE ont permis de rencontrer un nombre important de parties prenantes. Lors de ces rencontres, les représentants du MEF ont pu présenter les objectifs principaux de la réforme et s'enquérir des besoins des différents acteurs, ce qui représente une première étape dans l'implication des parties prenantes. Lors des prochaines étapes, il sera important pour le MEF d'organiser des discussions plus formalisées sur la réforme avec les différentes parties prenantes et acteurs du système.

### *Définir la vision stratégique à long terme des investissements publics*

La phase initiale de la réforme est centrée sur la définition d'une vision stratégique à long terme pour l'investissement public, qui doit être ancrée dans des objectifs spécifiques au pays ou au secteur (voir section 2.1.3.). La prise de décision en matière d'investissements publics doit être guidée par une stratégie globale qui définit les objectifs clés à poursuivre (par exemple, la décarbonisation de l'économie, l'égalité entre les hommes et les femmes, etc.) à moyen/long terme (c'est-à-dire entre 5 et 10 ans). La stratégie d'investissement public constitue le fondement à long terme des dépenses publiques et définit l'orientation et les ambitions de haut niveau des futurs investissements publics (International Monetary Fund (IMF), 2022<sup>[8]</sup>).

La formulation de la stratégie doit s'appuyer sur des recherches et des analyses solides, fondées sur des données probantes. Elle doit prendre en compte les lacunes et les tendances existantes (c'est-à-dire les tendances démographiques, l'évolution technologique, le changement climatique, etc.), qui façonneront les besoins et les demandes futurs en matière d'infrastructures et de services (International Monetary Fund (IMF), 2022<sup>[8]</sup>). Les priorités et les objectifs stratégiques identifiés doivent être accompagnés d'estimations approximatives de l'enveloppe financière disponible. En plus d'assurer la viabilité financière, les estimations approximatives donnent une idée de l'importance relative des priorités, ce qui permet d'orienter les affectations budgétaires (European Commission, 2022<sup>[14]</sup>). En outre, l'absence de référence aux contraintes financières rend l'identification des priorités et des objectifs irréaliste et faible.

Une stratégie d'investissement public solide doit définir les principaux résultats (tels que le nombre de kilomètres de routes construites, les types et les quantités d'établissements de santé construits, les classes d'enseignement primaire fournies ou le nombre d'agents de police affectés aux districts) et les effets (par exemple, la réduction des embouteillages, l'amélioration de la santé des populations locales, l'augmentation du taux d'alphabétisation de la population en général ou la diminution de l'activité criminelle). Elle devrait également fixer des étapes et des objectifs mesurables, facilitant ainsi le suivi des progrès et l'évaluation des résultats obtenus (European Commission, 2022<sup>[14]</sup>) (International Monetary Fund (IMF), 2022<sup>[8]</sup>).

Pour être la plus efficace possible, une stratégie d'investissement public doit être détaillée par des plans opérationnels au niveau sectoriel. Ces plans opérationnels décrivent la manière dont les buts et objectifs stratégiques généraux seront réalisés au cours des trois à cinq prochaines années. Ils présentent un portefeuille de projets et fournissent des informations complètes sur les coûts, les réalisations et les résultats. Pour que ces plans opérationnels soient pratiques et réalisables, ils doivent inclure des estimations de coûts pour les projets et s'aligner sur les contraintes financières (European Commission, 2022<sup>[14]</sup>; International Monetary Fund (IMF), 2022<sup>[8]</sup>).

Si les plans opérationnels tiennent compte des caractéristiques propres à chaque secteur et poursuivent des objectifs sectoriels spécifiques, ils doivent également s'aligner sur la stratégie d'investissement public au niveau national ou central et sur les objectifs stratégiques de haut niveau qu'elle établit. Au Maroc, par exemple, les stratégies d'investissement public des différents ministères doivent toujours promouvoir l'objectif national d'égalité entre les femmes et les hommes. Cet alignement garantit la cohérence de la prise de décision entre les secteurs, favorise la cohésion et promeut la synergie entre les initiatives sectorielles (International Monetary Fund (IMF), 2022<sup>[8]</sup>).

### *Identifier les institutions chargées de superviser la réforme du SGIP*

Pour garantir le succès et l'accomplissement de la réforme, il est essentiel d'identifier la ou les institutions centrales chargées de superviser le SGIP et de concevoir les changements nécessaires. En général, cette responsabilité incombe à un ministère ou à une unité (ou département) spécialisé au sein des ministères, comme le ministère de l'Économie et des Finances, qui est souvent responsable de l'allocation budgétaire. Le ministère de la planification et/ou du développement régional, voire un ministère en charge d'un secteur

clé tel que les transports et les infrastructures, peut également remplir cette fonction. (International Monetary Fund (IMF), 2022<sup>[8]</sup>). Comme indiqué dans la section 2.1.1., au Maroc, depuis 2017, la sous-direction du budget chargée de l'investissement public au sein de la Direction du budget (du MEF) est responsable du processus de réforme du SGIP. Cet arrangement est avantageux car il peut favoriser l'alignement entre les objectifs en matière d'infrastructures et les dotations budgétaires.

Pour bien mener cette réforme, il sera important de faire connaître ce rôle qui incombe à la Direction du Budget au sein du gouvernement et parmi les parties prenantes du SGIP, ainsi que de lui fournir les capacités et les ressources nécessaires.

*Utiliser le cadre budgétaire pluriannuel de façon plus stratégique pour assurer la durabilité des investissements publics à long terme.*

La budgétisation constitue un défi majeur pour la gestion efficace des investissements publics. Les grands investissements publics peuvent s'étendre sur plusieurs années si l'on considère l'ensemble de leur cycle de vie (c'est-à-dire la construction et la mise en œuvre, l'exploitation et la maintenance), et les dépenses ne sont pas réparties uniformément sur les différentes périodes (OECD, 2010<sup>[11]</sup>). Néanmoins, dans la plupart des pays, les décisions relatives aux allocations budgétaires sont prises sur une base annuelle, ce qui rend difficile de garantir la disponibilité des fonds sur l'ensemble du cycle de vie des projets publics.

La définition d'un cadre budgétaire qui recueille des informations sur le coût total des investissements publics et précise les contraintes de financement peut contribuer à la durabilité du système d'investissement public et garantir que les fonds sont disponibles en cas de besoin, à long terme. Un tel cadre est également connu sous le nom de **cadre budgétaire à moyen terme ou pluriannuel** et identifie les estimations de capital pluriannuelles au niveau du programme et/ou du projet, ce qui permet de suivre les besoins en capital à moyen terme. De plus, si des plafonds de dépenses sont également inclus, cela donne une indication de la marge de manœuvre budgétaire disponible dans le futur et aide à établir des priorités et à gérer les investissements publics. L'élaboration d'un cadre budgétaire à moyen terme permet d'aligner les décisions budgétaires annuelles sur les plans stratégiques à long terme et de renforcer la cohérence entre les décisions budgétaires annuelles et les investissements publics pluriannuels (European Commission, 2022<sup>[14]</sup>)

Comme le souligne la section 2.3.3., le cadre budgétaire marocain a bénéficié de certaines améliorations au cours des dernières années (comme la Programmation Budgétaire Triennale-PBT). Cependant le cadre de budgétisation pluriannuelle pourrait être utilisé de façon plus stratégique afin de contribuer à l'optimisation de l'utilisation des fonds publics et d'assurer la viabilité financière des projets d'investissement public en prenant mieux en compte leur durée et les besoins de financement dans le temps

*Définir une feuille de route claire pour la mise en œuvre de la réforme du SGIP*

Pour soutenir la mise en œuvre de la réforme, il est important d'élaborer **une feuille de route avec des objectifs intermédiaires mesurables et des résultats finaux**. Cette feuille de route servira de base au suivi de l'avancement de la réforme et à l'évaluation des résultats obtenus à différents moments. Le suivi et l'évaluation - à la fois in itinere et ex post - sont essentiels pour garantir que la réforme tienne ses promesses initiales et produise les avantages escomptés. En outre, ils permettent d'identifier rapidement les obstacles et d'intervenir si nécessaire, notamment en adoptant des solutions efficaces pour surmonter les obstacles à la mise en œuvre ou en améliorant la conception de la réforme (OECD, 2010<sup>[11]</sup>).

Les réformes sont un processus complexe et leur mise en œuvre peut prendre beaucoup de temps ; il peut être impossible de planifier tous les éléments à l'avance. Néanmoins, il est essentiel d'élaborer un plan à long terme qui : i) clarifie les objectifs stratégiques et les priorités de la réforme ; ii) identifie les organisations de soutien en leur attribuant des rôles et des responsabilités clairs et en leur fournissant les

capacités et les ressources nécessaires pour aller de l'avant ; et iii) définit la stratégie envisagée pour la mise en œuvre, y compris les mécanismes de suivi et d'évaluation, ainsi que pour l'adoption des modifications et des mesures correctives nécessaires. Plus important encore, la feuille de route devrait indiquer la voie à suivre pour traduire les principes et objectifs généraux de la réforme en changements réglementaires, opérationnels et organisationnels. (OECD, 2010<sub>[11]</sub>). Le Tableau 3.1 fournit une liste non exhaustive d'éléments clés à prendre en compte lors de l'élaboration de la feuille de route de la réforme du SIGIP.

**Tableau 3.1. Exemple d'éléments clés à prendre en compte lors de l'élaboration de la feuille de route de la réforme**

Les éléments clés de la feuille de route de la réforme	
1.	Identifier les objectifs clés et les domaines prioritaires
2.	Définir des objectifs intermédiaires et des étapes claires et mesurables
3.	Définir les rôles et les tâches des acteurs impliqués
4.	Attribuer des ressources
5.	Assurer la formation et le renforcement des capacités
6.	Mettre à disposition des outils opérationnels de soutien (par exemple, des documents d'orientation, des manuels, un système d'information intégré).
7.	Mettre en place des mécanismes de suivi et d'établissement de rapports pour suivre les progrès accomplis
8.	Prévoir des mécanismes pour modifier la réforme (si nécessaire)
9.	Procéder à une évaluation ex post

Au Maroc le projet de réforme entamé en 2017 du SGIP envisage déjà certains des éléments clés qu'une feuille de route devrait couvrir, tels que le renforcement de la capacité des acteurs impliqués dans le SGIP, la conduite du changement (au sens large) et le développement d'un système d'information intégré pour collecter systématiquement des données sur les projets d'investissement et soutenir la mise en œuvre (voir introduction), l'élaboration d'un cadre normatif approprié, notamment le cadre juridique et les guides.

La feuille de route devrait également prévoir une **série d'outils et d'instruments de soutien** pour la mise en œuvre et le fonctionnement du SGIP. Les instruments de soutien comprennent des documents d'orientation (par exemple, des guides, des manuels et d'autres documents similaires) pour guider les porteurs de projets et les autorités institutionnelles à travers les différentes phases du cycle d'investissement et du processus de prise de décision pour les investissements publics (Department of Public Expenditure, NDP Delivery and Reform, 2023<sub>[10]</sub>). Notamment, la collaboration du Maroc avec l'OCDE sur le thème de l'investissement public prévoit un guide pratique et généraliste qui couvre toutes les phases de l'investissement public. Ce guide pourra par la suite être complété et détaillé par des directives supplémentaires portant sur des sujets spécifiques (par exemple les émissions de gaz à effet de serre, la résilience climatique, l'égalité hommes femmes, etc.), des phases spécifiques du processus décisionnel pour les investissements publics (par exemple l'évaluation et/ou priorisation des projets), des méthodologies utilisées à des fins différentes (par exemple l'analyse multicritère pour l'évaluation des

projets) et des questions techniques (par exemple le choix du taux d'actualisation dans l'ACB, l'utilisation de valeurs tutélaires pour les émissions de carbone, etc.).

Le développement d'un système d'information intégré pour le suivi et l'évaluation des projets d'investissement public est également un exemple d'instrument de soutien au fonctionnement complet du SGIP. Comme souligné à la section 2.4., un SGIP efficace repose également sur un système de suivi des projets d'investissement public qui couvre tout leur cycle de vie. Le suivi doit être permanent et ses résultats peuvent être utilisés pour éclairer la prise de décision sur les investissements futurs.

Le système de suivi doit être complet : au-delà du suivi financier et physique, il doit également prendre en compte d'autres dimensions pertinentes en tenant compte des études préalables et des analyses socio-économiques (par exemple, les aspects techniques, les performances, les audits, etc.). La mise en place d'un système de suivi complet et avancé peut s'avérer complexe lors d'une réforme. C'est pour cela qu'il conviendrait d'adopter une approche progressive. Dans un premier temps, ce système pourrait prévoir un suivi centré sur des exigences minimales et par la suite élargir les dimensions couvertes.

De plus, les systèmes d'information du SGIP peuvent être indépendants et distincts, mais ils doivent souvent être aussi intégrés à d'autres systèmes d'information de gestion financière du gouvernement. Voici quelques domaines clés à couvrir (International Monetary Fund (IMF), 2022<sup>[8]</sup>):

- Développement d'une banque de projets (identification, préparation, conception et présentation)
- Développement et évaluation de projets
- Interface avec le système de budgétisation
- Interface avec le système d'exécution du budget et de comptabilité
- Gestion des projets
- Suivi du portefeuille
- Interface avec le système de gestion des actifs

En outre, les responsabilités organisationnelles en matière de saisie, de vérification et de consolidation des données doivent être définies, et les principales interfaces avec d'autres systèmes d'information, y compris les mécanismes de transfert et de rapprochement des données, doivent être prévus.

La création d'un système d'information intégré permettant de collecter systématiquement des données et de suivre la mise en œuvre et les performances des projets d'investissement public peut s'avérer difficile et nécessite des capacités et des ressources. L'Irlande et le Chili offrent de bons exemples de systèmes d'information intégrés pour les investissements publics. Les données enregistrées et récoltées à travers le SGIP peuvent être également utilisées pour améliorer le processus de prise de décision. Ceci est particulièrement pertinent dans un contexte d'utilisation accrue des technologies émergentes telles que l'intelligence artificielle (IA), le big data, l'internet des objets (IoT).

Plus spécifiquement, le recours aux technologies émergentes peut considérablement réduire le temps et les coûts associés aux processus de prise de décision. Des tâches telles que la collecte de données, l'analyse et la modélisation de scénarios qui nécessitaient autrefois des ressources humaines importantes et du temps peuvent désormais être automatisées avec une plus grande efficacité. Cette rationalisation des processus accélère non seulement le délai de prise de décision, mais réduit également les frais administratifs, ce qui permet de mieux allouer les ressources à la mise en œuvre effective des projets (UK Government Office for Science, 2016<sup>[15]</sup>).

### **3.2.2. La phase de mise en œuvre : guider les intervenants tout au long du processus de changement et suivre les progrès de la réforme**

Même si le Maroc se trouve dans la phase de planification de la réforme et que l'accent est mis sur la conception de la réforme et sur les principes fondamentaux d'un SGIP efficace, il est important de réfléchir

en amont à la mise en œuvre de la réforme (au-delà de la feuille de route). Il y a notamment deux aspects principaux sur lesquels il faut réfléchir :

- i. Les réformes sont menées par des « acteurs », et leur exécution efficace dépend de la clarification des rôles et des responsabilités de chaque acteur impliqué. Il est également important de développer leurs compétences et les capacités nécessaires pour adhérer au nouvel ensemble de règles. En outre, comme les réformes introduisent souvent une nouvelle façon de procéder qui peut différer de l'approche précédente, une gestion efficace du changement devient vitale pour promouvoir le changement culturel nécessaire.
- ii. La phase de suivi constitue une première occasion d'évaluer les progrès de la réforme. Elle permet d'identifier les défis potentiels qui pourraient entraver son succès et d'intervenir en temps utile par des actions correctives.

#### *La clarification des (nouveaux) rôles et responsabilités des acteurs impliqués dans le SGIP*

Il est primordial d'identifier **une institution ou une direction centrale chargée de superviser et de guider la mise en œuvre de la réforme**. Compte tenu du contexte marocain, cette entité pourrait faire partie du MEF ce qui lui permettrait d'assurer la coordination entre les décisions budgétaires, d'investissement public et les priorités politiques générales. Cependant, une division au sein du MEF pourrait ne pas disposer de connaissances spécialisées nécessaires pour répondre à l'ensemble des besoins en matière d'investissement public. Pour surmonter ce défi, certains pays ont créé de nouveaux arrangements institutionnels tels que des commissions d'infrastructure ou d'investissement public et ont développé un suivi solide avec les ministères de tutelle (Ruiz Rivadeneira and McMaster, 2023<sup>[16]</sup>). Par exemple, en Nouvelle Zélande, la Commission des infrastructures a été créée en 2019 pour favoriser l'homogénéité et la cohérence des décisions en matière d'investissements publics. De même, la Commission des infrastructures du Royaume-Uni a été créée en 2015 en tant qu'« organe permanent qui fournit au gouvernement des conseils impartiaux et spécialisés sur les principaux défis à long terme en matière d'infrastructures » (HM Government UK, 2021<sup>[17]</sup>; OECD, 2023<sup>[18]</sup>). La Commission britannique collabore avec le gouvernement et d'autres parties prenantes pour recueillir des avis sur les besoins futurs en matière d'infrastructures et sur les solutions à y apporter (National Infrastructure Commission, n.d.<sup>[19]</sup>)

La conception et l'exécution des projets d'investissement public impliquent une multitude d'acteurs issus de différents secteurs, domaines d'expertise, niveaux de gouvernement, régions géographiques et juridictions. Il peut en résulter une structure institutionnelle fragmentée, où les tâches et les compétences se chevauchent, entraînant une duplication des efforts. En outre, l'incertitude et l'ambiguïté concernant les responsabilités des différentes parties prenantes peuvent entraîner de l'inertie, des retards et des coûts inutiles. C'est pourquoi **il est important de définir un cadre de référence commun qui attribue des rôles clairs pour la gestion des investissements publics**.

Le processus d'investissement public comprend plusieurs étapes : **pour chaque phase, la réforme doit préciser les mandats et les obligations des acteurs impliqués**. Par exemple, pour la phase d'instruction des projets, il est important de préciser la documentation (études de faisabilité, analyse coûts-bénéfices, analyse coût-efficacité, évaluation de l'impact environnemental, etc.) que les porteurs de projets doivent soumettre à l'autorité compétente. Il est également essentiel d'identifier les entités responsables du contrôle de la qualité du processus d'évaluation. De même, dans la phase de sélection des projets, la réforme doit identifier l'institution responsable des décisions concernant les propositions d'investissement à inclure dans le budget annuel et clarifier les informations et les données que les porteurs de projets doivent fournir pour éclairer le processus de sélection. Les mêmes principes s'appliquent aux autres étapes du cycle d'investissement.

De plus, pour assurer la mise en œuvre de la réforme, les institutions centrales s'appuient souvent **sur des départements, unités ou cellules au sein des différents ministères sectoriels** en charge des problématiques d'investissement public. Ils peuvent par exemple promouvoir la réforme du SGIP dans leur

secteur respectif, être chargé de renforcer les capacités dans le secteur, assurer la familiarisation avec les nouvelles méthodes de travail, dispenser des conseils et offrir un soutien technique, etc. En plus de fournir à ces acteurs un mandat clair et des compétences définies, il est essentiel de s'assurer qu'ils disposent des capacités et des ressources nécessaires pour remplir leur rôle. Au Maroc, en l'état actuel des choses, ce type d'unité n'est pas courant au sein des ministères sectoriels, très souvent les questions relatives à l'investissement public sont abordées principalement sous l'angle budgétaire et donc couvertes par le département en charge du Budget. Par ailleurs, des bonnes pratiques ont été identifiées dans certaines EEPs qui ont mis en place des comités d'investissements publics comme c'est le cas au sein du Groupe société nationale des autoroutes du Maroc, du groupe agence nationale des ports ou encore de la Caisse de Dépôt et de Gestion (CDG) (Ministère des finances, 2022<sup>[20]</sup>). Afin d'assurer une conduite du changement efficace dans le domaine des investissements publics au Maroc, il est recommandé que les différents secteurs disposent des départements, unités ou cellules en charge des problématiques d'investissement public. Cette recommandation pourrait également s'inscrire dans le cadre juridique.

**Il convient également de mettre en place des mécanismes de coordination efficaces pour les parties prenantes du SGIP.** La coordination permet l'échange de données et d'informations pertinentes, fournit une vue d'ensemble des projets et plans en cours à l'échelle nationale, aide à identifier les compromis et synergies potentiels et améliore la qualité de la planification des investissements publics (voir section 2.1.3.).

Par ailleurs, des mécanismes doivent être mis en place pour assurer la participation de certains acteurs tels que les citoyens, le secteur privé et les organisations non gouvernementales aux différentes phases du cycle d'investissement, en particulier aux stades de la conception, de la mise en œuvre et de l'entretien (OECD, 2017<sup>[21]</sup>). Par exemple, en Italie, en 2020, le ministère des Infrastructures et des Transports a créé une Commission nationale pour le débat public (*Commissione Nazionale Dibattito Pubblico*, ou CNDP) afin de promouvoir la démocratie participative en ce qui concerne les projets d'infrastructure les plus importantes. Plus particulièrement, la CNDP fournit des lignes directrices détaillées pour réglementer, évaluer et surveiller la participation des parties prenantes et les progrès et les résultats de chaque débat public (Ministère des Infrastructures et des Transports d'Italie, 2021<sup>[22]</sup>). En Lettonie, un conseil de coordination du développement régional a été créé pour consulter les représentants du secteur privé (c'est-à-dire les représentants de la Confédération des employeurs de Lettonie et de la Chambre lettone de commerce et d'industrie) sur les priorités en matière d'investissement (OCDE, 2019<sup>[3]</sup>).

*Piloter le processus de changement en fournissant des ressources et en renforçant les capacités, et en promouvant un changement de paradigme culturel*

Comme indiqué dans la section 3.1, l'un des principaux défis des réformes des SGIP réside dans le fait qu'elles redéfinissent souvent les règles du jeu auxquels les acteurs doivent s'adapter, ce qui demande « du temps, des ressources et des efforts » (OECD, 2010<sup>[11]</sup>). C'est pourquoi il est important d'inclure dans la feuille de route pour la mise en œuvre de la réforme un volet sensibilisation et renforcement des capacités pour se conformer et s'adapter au nouveau système.

La première étape consiste à identifier les lacunes en matière de capacités des agents et à leur fournir les formations nécessaires. Cette étape est cruciale, compte tenu de la diversité des compétences nécessaires pour le bon déroulement de toutes les phases du cycle d'investissement, notamment la conception des projets, leur évaluation et sélection, l'allocation budgétaire, la passation des marchés, la livraison, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation ex post des projets. La formation et le renforcement des capacités permettent aux agents publics d'acquérir les compétences techniques et non techniques nécessaires à l'exécution des nouvelles tâches introduites par le SGIP, ce qui favorise l'acceptabilité et la faisabilité de la réforme. Les besoins en ressources supplémentaires, telles que du personnel supplémentaire, l'accès à des données et informations pertinentes pour la prise de décision, des instruments et outils de soutien (par exemple, des guides, des manuels, des règlements, des instructions)

doivent être pris en compte pour faciliter le respect des nouvelles règles et procédures. (OECD, 2010<sup>[1]</sup>; International Monetary Fund (IMF), 2022<sup>[8]</sup>).

Au-delà de la formation, les agents publics et les fonctionnaires doivent également s'adapter à un nouveau mode de fonctionnement, qui est souvent différent de celui auquel ils sont habitués. En général, les approches cloisonnées sont remplacées par une collaboration et une coordination renforcées, à la fois verticalement (entre les différents niveaux de gouvernement) et horizontalement (entre les différents secteurs). C'est pourquoi il devient essentiel de **promouvoir et de guider le changement de paradigme culturel nécessaire** pour garantir la mise en œuvre complète de la réforme, même à long terme. La conduite du changement n'est pas une tâche facile ; c'est un processus long et non linéaire qui exige des efforts continus, en particulier de la part de l'acteur en charge du SGIP. Une gestion efficace du changement doit s'adapter au contexte spécifique et nécessite généralement un leadership fort, des directives claires émanant du plus haut niveau du gouvernement, l'établissement d'une vision claire avec des objectifs et des priorités identifiés, l'engagement des parties prenantes, une communication efficace, un suivi continu des progrès et une évaluation des résultats. Des capacités et des ressources financières adéquates sont également des éléments essentiels. Tous ces éléments peuvent servir d'outils de diffusion et de promotion d'une "nouvelle façon de faire les choses", en particulier parmi les personnes les plus concernées par la réforme dans leurs activités quotidiennes.

Conscient de la nécessité de renforcer les capacités et d'assurer une conduite du changement efficace, le Maroc a fait de ces éléments un axe important de son projet de réforme.

*La mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation pour superviser la mise en œuvre de la réforme, enraciner la réforme SGIP et l'adapter si nécessaire*

La réussite de la mise en œuvre dépend également du suivi et de l'évaluation continus de la réforme. La mise en place de mécanismes de suivi et d'évaluation permet de mesurer le degré d'avancement de la réforme et les résultats obtenus. Toutefois, cette tâche peut s'avérer complexe car il peut être difficile de définir des critères de suivi clairs et mesurables permettant d'évaluer si la réforme produit les avantages escomptés. C'est pourquoi il est important de définir ex ante, lors de la phase de planification de la réforme (voir section 3.2.1, "Définir une feuille de route claire pour la mise en œuvre de la réforme"), des objectifs intermédiaires mesurables pour soutenir le suivi des progrès. La publication régulière de rapports d'évaluation sur la mise en œuvre de la réforme, par exemple sur une base annuelle, peut améliorer la qualité de l'évaluation. En outre, cette pratique permet de conserver un historique des progrès réalisés et renforce la transparence et la responsabilité vis-à-vis des citoyens et des électeurs. L'objectif premier du suivi est d'identifier les problèmes de mise en œuvre existants et d'identifier des solutions efficaces et des actions correctives. (OECD, 2010<sup>[1]</sup>).

### **3.2.3. Pérenniser la réforme : tirer parti de l'évaluation ex post et du feedback des parties prenantes pour continuer à améliorer le SGIP**

Comme indiqué dans l'introduction du chapitre 2, la réforme du SGIP va bien au-delà de la définition d'un nouveau cadre réglementaire ou du lancement d'une nouvelle stratégie d'investissement public. Plus important encore, le processus de réforme se déroule sur une longue période et il est important d'adopter une série de mesures et d'instruments pour aider à maintenir la légitimité, le soutien, l'élan et l'efficacité de la réforme sur un horizon temporel plus long (OECD, 2010<sup>[1]</sup>).

*Effectuer une évaluation ex post pour déterminer si la réforme a produit les effets escomptés*

L'évaluation ex post de la réforme est un autre élément clé de la réussite d'une réforme. Alors que le suivi continu sert à identifier les obstacles et les barrières à la mise en œuvre de la réforme et permet de prendre des mesures correctives, l'évaluation ex post a un objectif différent : elle permet de tirer des conclusions

sur les résultats obtenus et de réfléchir aux enseignements tirés. L'évaluation ex post a généralement lieu plusieurs années après le début du processus de réforme, par exemple au bout de 10 à 15 ans, et elle doit principalement se concentrer sur l'évaluation de la manière dont l'interaction entre les institutions, les procédures, les méthodologies, les documents d'orientation et les outils de soutien pertinents a contribué à atteindre les résultats escomptés (OECD, 2010<sub>[1]</sub>).

Les enseignements tirés des évaluations ex post peuvent s'avérer précieux pour créer une boucle de rétroaction positive qui alimente la conception des réformes futures (OECD, 2010<sub>[1]</sub>). Il peut s'agir par exemple de redéfinir les rôles et les responsabilités des acteurs impliqués dans le SGIP, d'impliquer dans le processus de conception de la réforme de nouvelles parties prenantes qui ont pu être initialement négligées ou qui n'ont été créées qu'après l'adoption de la réforme, de réviser les procédures et les méthodologies d'évaluation des projets afin de rationaliser les processus ou de renforcer les exigences. En outre, les résultats de l'évaluation peuvent mettre en lumière des questions et des dynamiques émergentes qui sont pertinentes pour les investissements publics (OECD, 2010<sub>[1]</sub>). Par exemple, ils peuvent mettre en évidence la nécessité d'actualiser la stratégie nationale d'investissement public ou d'introduire de nouveaux critères pour la hiérarchisation des projets afin de s'aligner sur les changements de priorités politiques et les récents engagements internationaux du pays, tels que ceux liés à l'égalité des genres ou à la résilience au changement climatique. Cela pourrait également conduire à la mise en place de procédures d'évaluation accélérées pour les projets "prioritaires".

#### *Communiquer les résultats et recueillir les commentaires des parties prenantes*

Les résultats de l'évaluation ex post doivent être rendus publics et accessibles, et toute nouvelle révision du SGIP doit s'appuyer sur des consultations avec les parties prenantes. Cela permettra de garantir l'acceptabilité, la faisabilité et la durabilité de toute nouvelle modification du système. Il est donc important de mettre en place des mécanismes et des dispositifs de rétroaction, par exemple en créant des comités spécialisés. Ces comités offrent un espace de discussion et d'échange d'informations entre les différents acteurs, y compris les gouvernements infranationaux, les entreprises publiques, les ministères sectoriels, les citoyens, les entreprises, les communautés locales, les ONG, etc. (OECD, 2010<sub>[1]</sub>).

#### *Garantir un engagement politique durable*

Étant donné que la mise en œuvre des réformes prend souvent un temps considérable, il est essentiel que le leadership et l'engagement politique soient durables. Même si certains décideurs politiques et dirigeants peuvent avoir la volonté initiale de lancer des processus de réforme, ces réformes s'étendent généralement sur des périodes qui dépassent la durée moyenne du mandat de la plupart des gouvernements et des hommes politiques. Si les opposants à la réforme perçoivent que l'engagement est faible ou de courte durée, ils peuvent adopter une approche de résistance passive, attendant que la dynamique politique s'essouffle et que la réforme soit abandonnée (OECD, 2010<sub>[1]</sub>). Il est donc essentiel que l'engagement politique en faveur de la réforme du SGIP soit constamment démontré et réaffirmé par divers moyens.

## Références

- Banque Mondiale (2020), “Public Investment Management Reference Guide”. [6]
- Department of Public Expenditure, NDP Delivery and Reform (2023), “The Public Spending Code”, <https://www.gov.ie/en/publication/public-spending-code/>. [10]
- Department of Public Expenditure, NDP Delivery and Reform (2018), *National Development Plan 2018-2027*, Government of Ireland, <https://www.gov.ie/en/policy-information/07e507-national-development-plan-2018-2027/>. [13]
- European Commission (2022), “New Evidence on the Quality of Public Investment Management in the EU”, *Economic and Financial Affairs EUROPEAN ECONOMY*, <https://doi.org/10.2765/716129>. [14]
- Fonds Monétaire International (FMI) (2017), *Technical Assistance Report - Public Investment Management Assessment*, Fonds Monétaire International (FMI), <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/11/10/Ireland-Technical-Assistance-Report-Public-Investment-Management-Assessment-45383>. [7]
- Glenday, G. et al. (2021), “Assessing Public Investment Management Functions and Institutional Arrangements for State-Owned Enterprises A Diagnostic Framework”. [11]
- HM Government UK (2021), *Charter for the National Infrastructure Commission*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/). [17]
- International Monetary Fund (IMF) (2022), *PIMA Handbook*, International Monetary Fund, <https://doi.org/10.5089/9781513571829.071>. [8]
- Manescu, C. (2021), “Public Investment Management in the EU: Key Features & Practices [Discussion Paper 154]”, *European Economy Discussion Papers*, <https://doi.org/10.2765/313491>. [9]
- Ministère des finances (2022), “Projet de Loi de Finances pour l’année budgétaire 2023 : Rapport sur les établissements et entreprises publics”. [20]
- Ministère des Finances - Colombie (n.d.), “Sistema de planeación e inversión - Parte B subsistema de Inversión Pública”, [https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC\\_CLUSTER-205883](https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=/ConexionContent/WCC_CLUSTER-205883). [12]
- Ministère des Infrastructures et des Transports d’Italie (2021), *CNDP - Commissione nazionale du débat public*, <https://www.mit.gov.it/documentazione/cndp-commissione-nazionale-dibattito-pubblico> (accessed on 27 September 2023). [22]
- National Infrastructure Commission (n.d.), *The Commission*, <https://nic.org.uk/about/the-commission/> (accessed on 21 September 2023). [19]
- OCDE (2019), *L’investissement public efficace entre niveaux de gouvernement: Principes pour l’action*, <https://www.oecd.org/effective-public-investment-toolkit/Brochure-FR.pdf>. [3]
- OECD (2023), *Developing an Integrated Approach to Green Infrastructure in Italy*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d84bb8e4-en>. [5]

- OECD (2023), "Mapping institutional arrangements for infrastructure governance in OECD countries". [18]
- OECD (2017), *Getting Infrastructure Right : A framework for better governance*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264272453-en>. [21]
- OECD (2010), *Making Reform Happen : Lessons from OECD Countries*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264086296-en>. [1]
- Ruiz Rivadeneira, A. and P. McMaster (2023), "Mapping institutional arrangements for infrastructure governance in OECD countries", *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 62, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/31825d0d-en>. [16]
- Trésor national et la planification économique de la République du Kenya (n.d.), *Reforming Public Investment Projects to Ensure Value for Money*, <https://www.pfmr.go.ke/reforming-public-investment-projects-to-ensure-value-for-money/> (accessed on 27 September 2023). [4]
- Trésor néo-zélandais (2023), *Guide des pratiques budgétaires néo-zélandaises*, Gouvernement de la Nouvelle-Zélande, <https://budget.govt.nz/budget/guide/budgeting-practices/index.htm>. [2]
- UK Government Office for Science (2016), *Artificial intelligence: opportunities and implications for future of decision making*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/566075/gs-16-19-artificial-intelligence-ai-report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/566075/gs-16-19-artificial-intelligence-ai-report.pdf). [15]



Extrait de :

## L'investissement public au Maroc

Un levier stratégique pour le développement durable du pays

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/52aaf6ba-fr>

### Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2024), « Pour une approche intégrée de réforme du système de gestion des investissements publics », dans *L'investissement public au Maroc : Un levier stratégique pour le développement durable du pays*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/25455ce5-fr>

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région. Des extraits de publications sont susceptibles de faire l'objet d'avertissements supplémentaires, qui sont inclus dans la version complète de la publication, disponible sous le lien fourni à cet effet.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes :

<http://www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation>.