



# Dispositif de contrôle des finances publiques

*rôles et palces des acteurs et évolution des interventions*

**Lahcen Kers**, Président section /Première Chambre

Cour des comptes

Maroc

[lkers@courdescomptes.ma](mailto:lkers@courdescomptes.ma)

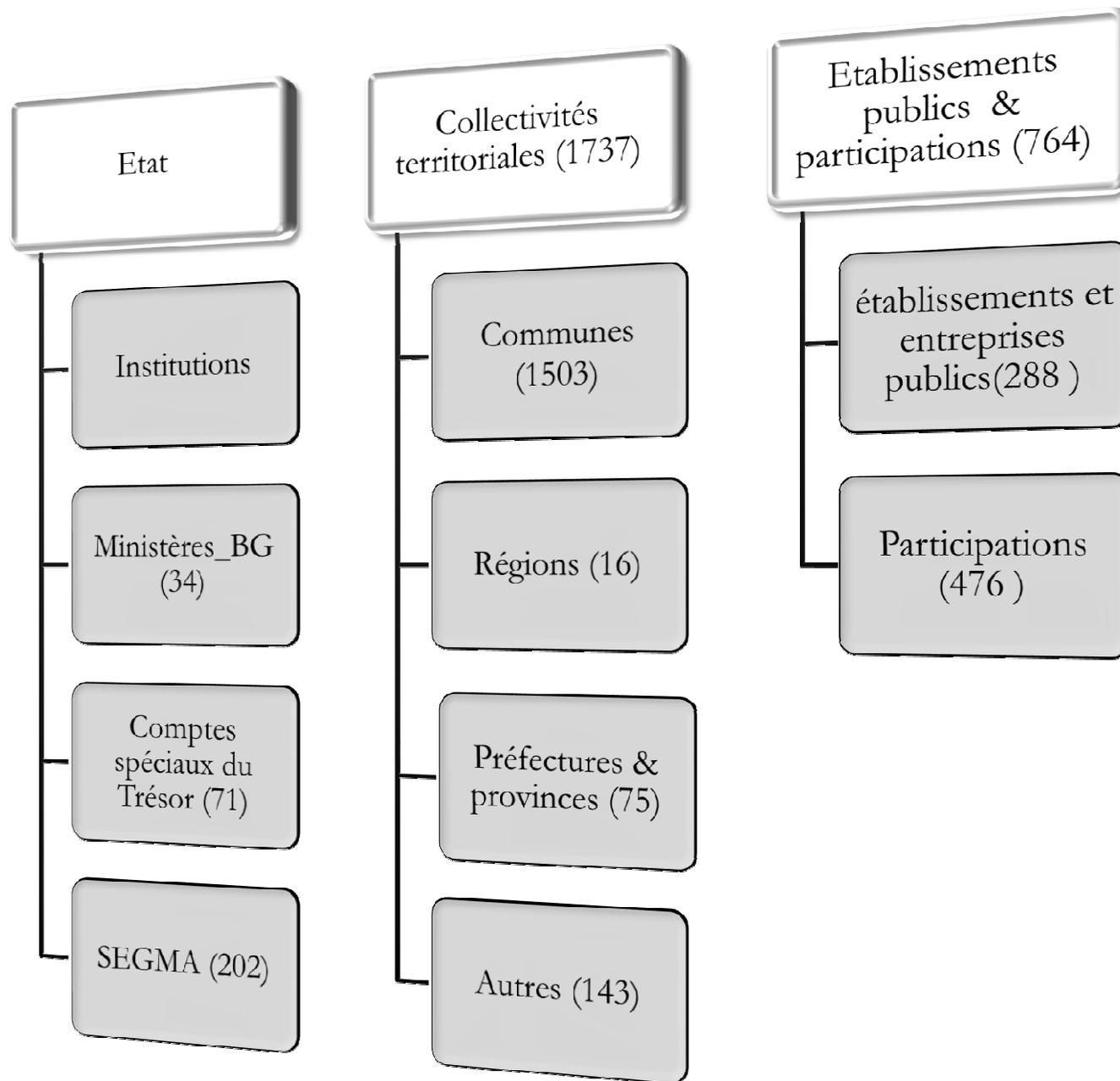
# Axes

- Introduction;
- Opérateurs du secteur public;
- Rôles et places des organes de contrôle, d'inspection et d'évaluation: Typologies;
- Insuffisances en matière d'intervention des organes de contrôle;
- Evolution vers l'évaluation des politiques publiques: vers de nouveaux modèles;
- Conclusion.

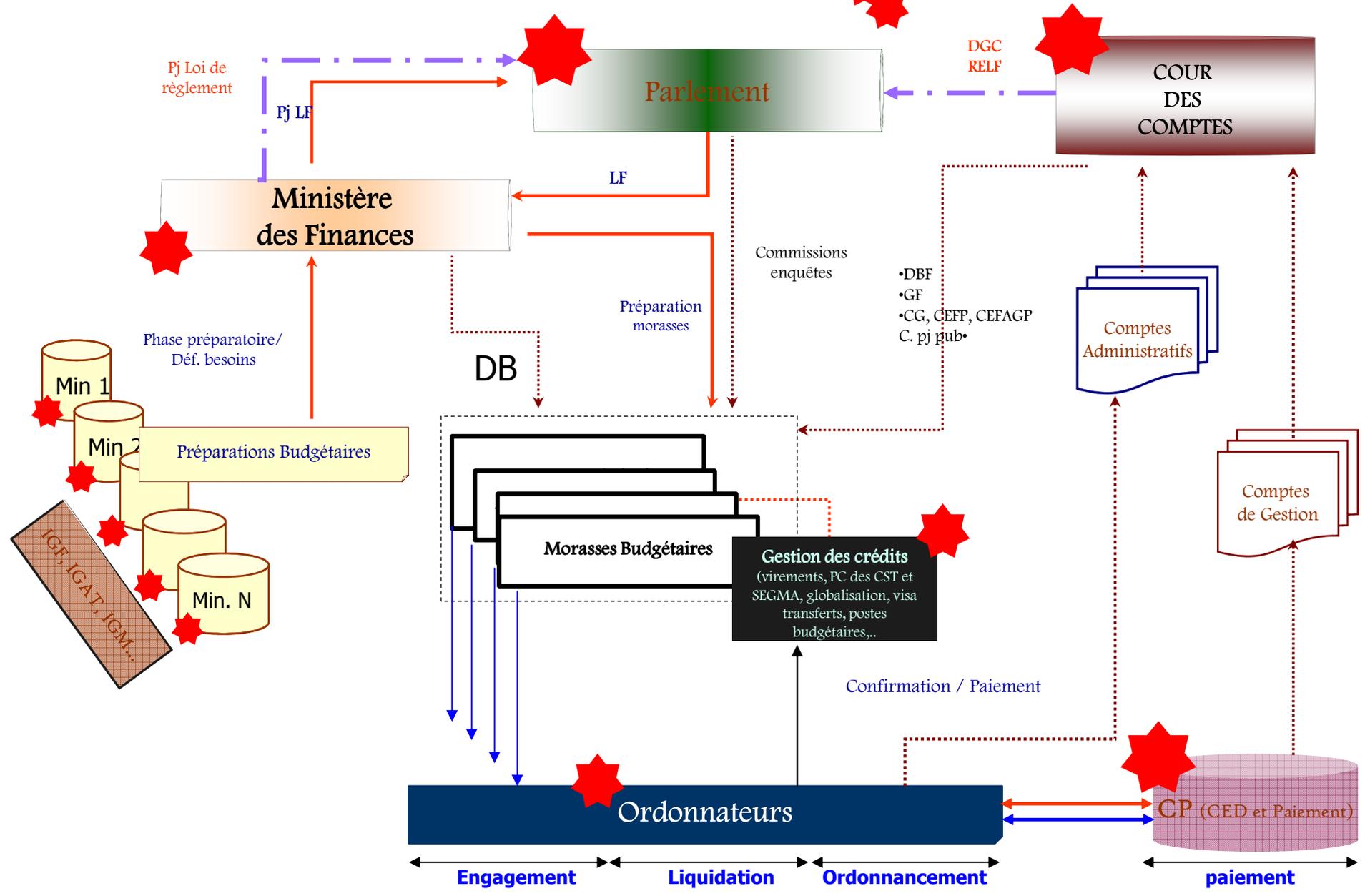
## **Nécessité du contrôle?**

- Rareté des ressources financières et nécessité de préservation des deniers publics, surtout dans un contexte de crise;
- Exigences de la qualité des dépenses publiques: contribuer à plus d'efficacité, d'efficience et d'économie dans la gestion des finances publiques;
- Exigences en matière de réalisation des objectifs du développement.;
- Amélioration de la transparence et modernisation de la gestion publique.

**Secteur public ?**



# Dispositif du contrôle de l'exécution de la LF (Etat)



# **Typologie des organes de contrôle, d'inspection et d'évaluation**

- **Contrôles administratifs**
- **Contrôles exercés par les instances en charge de la bonne gouvernance (NW);**
- **Contrôle parlementaire et les autres organes délibérants**
- **Contrôle social**
- **Contrôle effectué par les cabinets d'audit indépendants**
- **Contrôle supérieur des finances publiques**
- **Autres** (évaluations par les **organisations internationales** (PEFA), audits et évaluations par les **baillleurs de fonds** (BM, PNUD, BAD...)).

# - Les contrôles administratifs

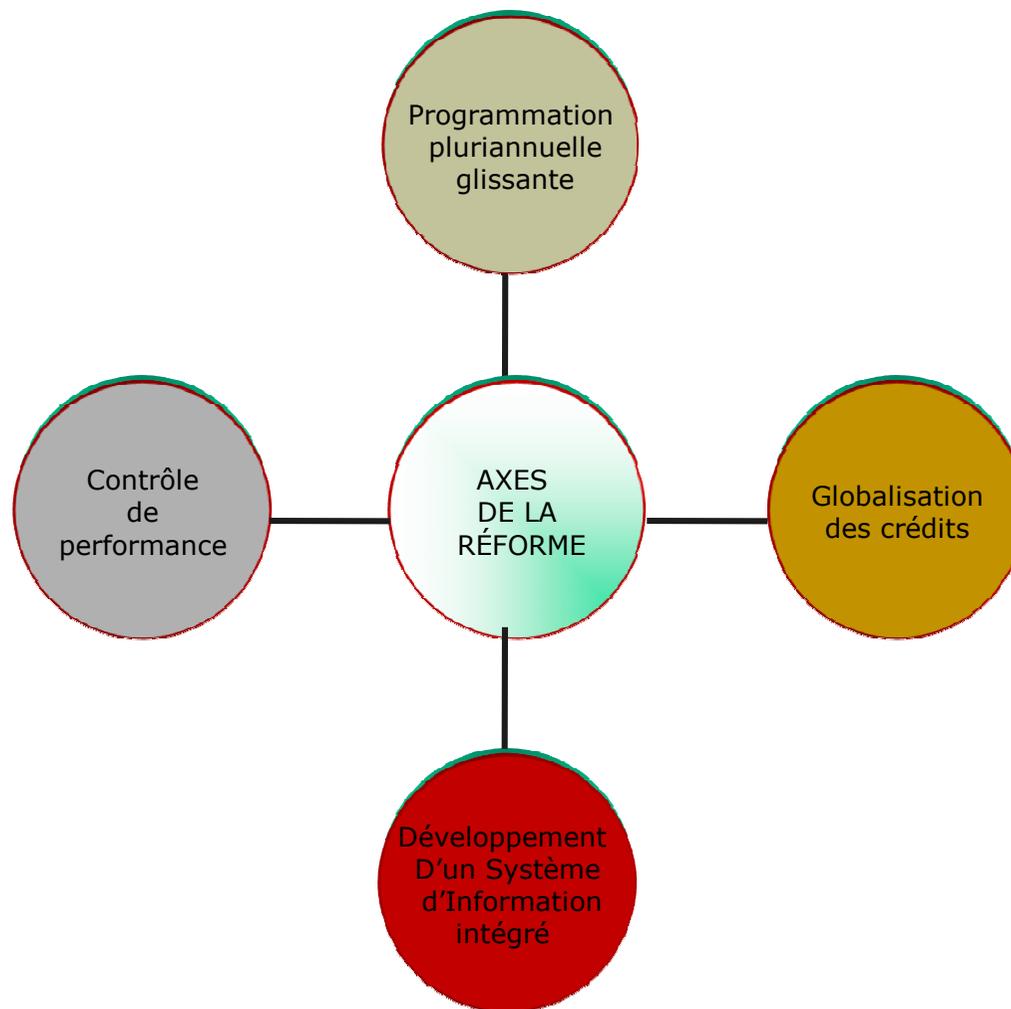
## **Contrôles budgétaire, comptable et financier exercés par le ministère des finances**

- Suivi de la préparation et l'exécution des lois de finances:
  - Gestion des crédits et des postes budgétaires;
  - Suivi des transferts et des subventions de l'Etat vers les établissements publics les CT;
- Coiffer les principales fonctions de contrôles:
  - Engagement des recettes et des dépenses (Régularité);
  - Recouvrement des recettes et Règlement des dépenses (validité);
  - Contrôle des finances des collectivités territoriales;
  - Suivi des programmes d'investissement.
  - Contrôle financier des établissements et entreprises publics;
  - Gestion comptable des établissements publics;

## Réforme Budgétaire: *Objectifs*

- **Visibilité** accrue des choix budgétaires pour la mise en œuvre des stratégies et programmes d'actions: meilleure allocation des ressources;
- Renforcer la **performance** dans la gestion des autorisations budgétaires: mieux dépenser;
- Assurer une meilleure **transparence** des comptes publics et renforcer la lisibilité de la loi de finances.

## Axes de la réforme (depuis 2002)



## □ Adoption de stratégies sectorielles



**Horizon 2020**



**VISION 2015**



**Vision 2020**



**2010-2015**



## la réforme comptable

- Internalisation du contrôle a priori par l'institution du contrôle modulé de la dépense (fusion CGED et TGR en 2006);
- Amorçage de la réforme du système comptable de l'Etat et des CT:
  - Le passage à une comptabilité d'exercice fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations;
  - la prise en compte de la dimension patrimoniale.

→ *Modification du dispositif juridique en 2010 et le chantier de mise en œuvre est en cours.*
- Système GID: Intégration de l'ensemble des ordonnateurs: mise en réseau de plus de 1.500 acteurs de la dépense publique: rationalisation, harmonisation, transparence et simplification des circuits et des procédures;

## Les Inspections Générales des Ministères (IGM)

- Créées au sein des Ministères (Santé, Affaires Étrangères, Agriculture, Jeunesse et Sports, etc.).
- Les interventions des IGM portent explicitement sur la gestion financière des Ministères concernés.
- Les attributions des IGM :
  - Le contrôle ;
  - L'audit- évaluation ;
  - L'investigation – enquête;
  - L'étude et le conseil.

# L'Inspection Générale des Finances

- Créée par le Dahir du 14 Avril 1960, elle constitue un corps supérieur d'inspection placé **auprès du Ministre des finances**.
- **L'Inspection Générale des Finances** :
  - Vérifie les services de caisse et de comptabilité deniers et matières des comptaibles publics et des différents agents de l'Etat et des collectivités locales;
  - s'assure de la régularité des opérations des ordonnateurs de recettes ou de dépenses publiques et de tous administrateurs.
  - vérifient les comptes des associations subventionnées et des "organismes privés bénéficiant des concours publics ou autorisés à percevoir des taxes ou redevances;
  - audite les projets publics financés par les organismes internationaux et régionaux.

## L'inspection de l'administration territoriale (IGAT)

- Une inspection générale a été créée au sein du Ministère de l'Intérieur en 1994 dont les statuts ont été calqués sur ceux de l'IGF (il s'agit de l'I.G.A.T).
- Elle a pour rôle le contrôle du ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de leurs groupements

## Le contrôle financier de l'Etat sur les établissements et les entreprises publiques

- Le contrôle financier de l'Etat sur les établissements et les entreprises publiques s'exerce en vertu de la loi n° 69-00 promulguée par le dahir n° 1-03-195 du 16 ramadan 1424 (11 novembre 2003)
  
- Quatre types de contrôle :
  - Le contrôle préalable: exercé par le contrôleur d'Etat avec un pouvoir de visa et le trésorier payeur en tant que comptable public;
  - Le contrôle d'accompagnement: exercé sur les établissements publics justifiant de la mise en œuvre effective des outils de gestion (CI, manuel procédures, statut personnel...);
  - Le contrôle conventionnel: exercé par le commissaire du gouvernement sur les filiales publiques à travers une convention de contrôle à conclure avec l'Etat.
  - Le contrôle contractuel: exercé sur les entreprises publiques par un commissaire du gouvernement qui suit l'exécution du contrat instituant le contrôle).

## Les missions d'évaluation internes à l'Etat

Plusieurs missions d'évaluation internes à l'Etat ou externalisées sont effectués pour évaluer les politiques , projets, programmes ou de simples marchés publics:

- Evaluations effectuées par le Conseil Economique et Social, Conseil Supérieur de l'Enseignement, BAM, HCP...;
- Audit des marchés dépassant 05 millions de DH (décret des marchés publics);
- Evaluation des résultats des opérations co-financés par plusieurs organismes publics (Etat CT , EEP) et qui est généralement prévue par la convention de financement;
- Appréciation des résultats atteints par les projets lancés par les agences de développement;
- ...

## **Contrôles exercés par les instances en charge de la bonne gouvernance**

Selon les dispositions de l'article 154 de la Constitution, les services publics sont soumis aux normes de qualité, de transparence, de reddition des comptes et de responsabilité...

Plusieurs instances ont été créées par la Constitution, chargées de la protection de la bonne gouvernance, du développement humain et durable et de la démocratie participative :

- ✓ Conseil national des droits de l'Homme;
- ✓ Médiateur;
- ✓ Conseil de la communauté marocaine à l'étranger;
- ✓ L'autorité chargée de la parité et de la lutte contre toutes formes de discrimination;
- ✓ Haute autorité de la communication audiovisuelle;
- ✓ Conseil de la concurrence;
- ✓ L'Instance nationale de probité et de lutte contre la corruption;
- ✓ Conseil Supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique;
- ✓ Conseil consultatif de la famille et de l'enfance;
- ✓ Conseil de la jeunesse et de l'action associative.

## - Le Contrôle Parlementaire et les autres organes délibérants

### ✓ Evaluation des politiques publiques

- **Nouvelle mission** introduite par la Constitution de 2011 (Art. 70);
- Une séance annuelle est réservée par le Parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques (Art. 101).

### ✓ Bilan d'étape de l'action gouvernementale

- Présenté au parlement par le chef du Gouvernement, à son initiative ou à la demande du tiers des membres de la Chambre des Représentants ou de la majorité des membres de la Chambre des Conseillers (Art. 101);

## ✓ Commissions d'enquête:

- Les commissions d'enquêtes constituent un outil de contrôle important aux mains du pouvoir législatif.
- Prévues par la Constitution de 1996 (art42) et reprises par celle de 2011 (article 67) « *peuvent être créées à l'initiative du Roi ou à la demande du 1/3 des membres de la **Chambre des Représentants**, ou du 1/3 des membres de la **Chambre des Conseillers**, au sein de chacune des deux Chambres, des commissions d'enquête formées pour recueillir les éléments d'information sur des faits déterminés ou sur la gestion des services, entreprises et établissements publics, et soumettre leurs conclusions à la Chambre concernée* ».
- Le Parlement a institué plusieurs commissions d'enquête (CIH, CNSS, OCE...)

## ✓ Au niveau du budget :

- Discussion et vote des lois de finances et des lois rectificatives des finances
- Discussion et vote des lois de règlements qui reflète l'exécution des lois de finances votées par le parlement

## **Contrôle par les organes délibérants:**

- EEP: Conseil d'administration et conseil de surveillance pour les SA publiques;
- Comités d'audit des EEP;
- Comités d'audit, de suivi et d'évaluation prévus par les contrats de partenariat public privé;
- CT: Conseils de communes, de régions ou de préfectures

## - Le Contrôle social

- Ce contrôle est peu formalisé dans notre pays.
- Il porte généralement sur l'utilisation des deniers publics, la dénonciation des pratiques irrégulières et propositions d'amélioration de certaines conditions sociales et autres propositions de nature à améliorer la vie des citoyens. Il est le fait de la **société civile** (ONG, partis politiques, etc.) et les **mass média** (presse, radio, télévision...)

## **- Contrôle effectué par les cabinets indépendants**

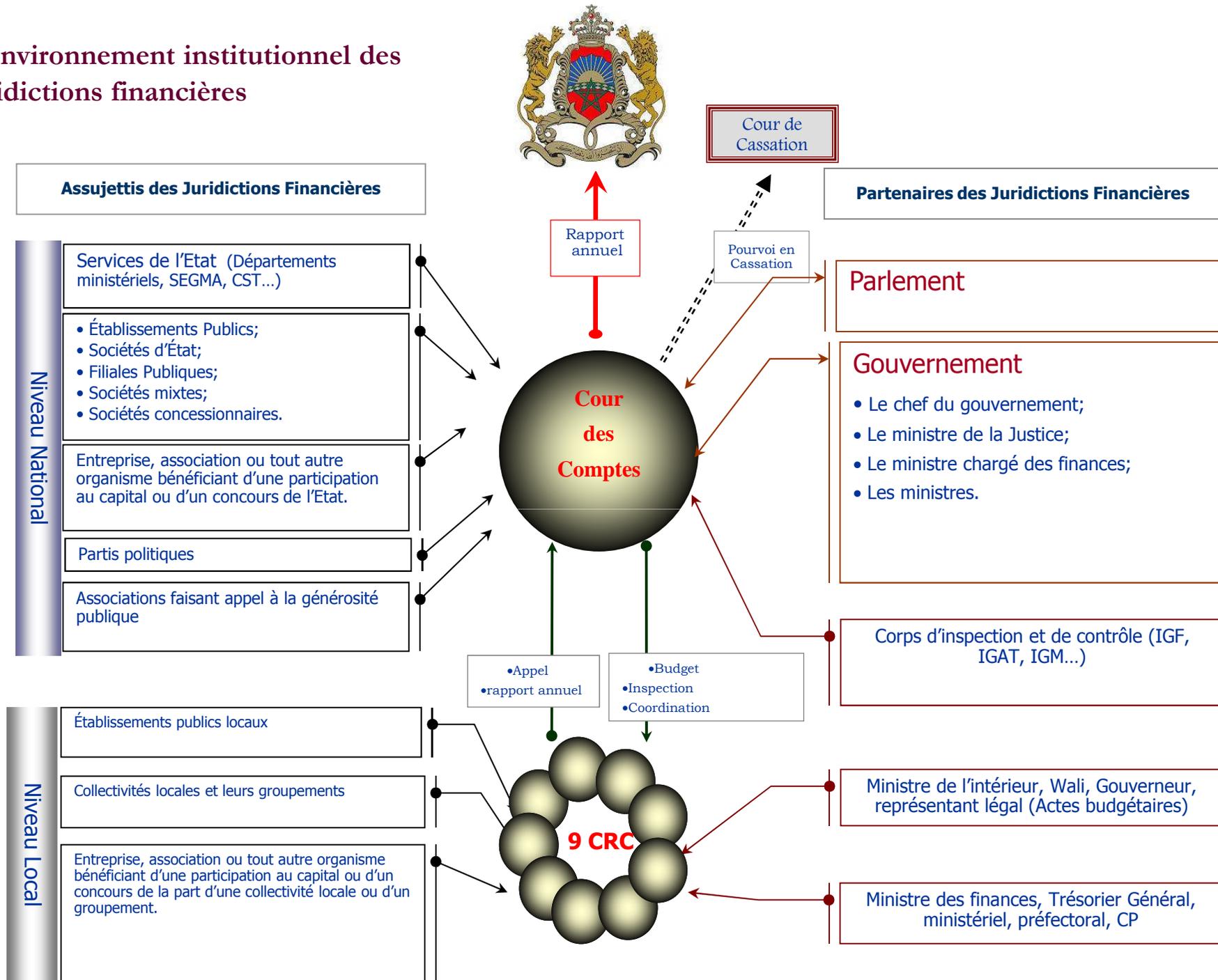
- Un contrôle privé exercé par des auditeurs indépendants s'effectuant sur les entités publiques. Ce contrôle revêt la forme de missions de différentes natures : audit de projets ou de programmes, audit d'un service public déterminé. Il peut être soit :
  - Légal (Commissariat aux comptes selon les dispositions de la Loi 17/96 relative à la Société anonyme);
  - Contractuel (contrat constituant les termes de référence d'une mission d'audit).

## Contrôles des juridictions financières (Cour des comptes et Cours régionales des comptes)

Constitution du 01 juillet 2011 - **TITRE X - Art. 147, 147 et 148**

- Institution **supérieure** de contrôle des finances publiques du Royaume, dont **l'indépendance** est garantie par la Constitution;
- **Protection** des principes et valeurs de **bonne gouvernance**, de **transparence** et de **reddition** des comptes de l'Etat et des organismes publics.
- Contrôle supérieur de l'exécution des **lois de finances**;
- **Sanctionne**, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations;
- Contrôle et suivi des **déclarations du patrimoine**;
- Audite les comptes des **partis politiques**;
- Vérification de la régularité des dépenses des **opérations électorales**;
- **Assistance au Parlement** (réponse aux questions et consultations dans le domaine législation, de contrôle et d'évaluation);
- **Assistance aux instances judiciaires**;
- **Assistance au Gouvernement**;
- Publication de **l'ensemble des travaux** des juridictions financières;
- Communication du rapport annuel au Roi, au Chef du Gouvernement et aux Présidents des deux Chambres du Parlement (publication au BO et exposé des activités de la Cour devant le Parlement);

# L'environnement institutionnel des juridictions financières



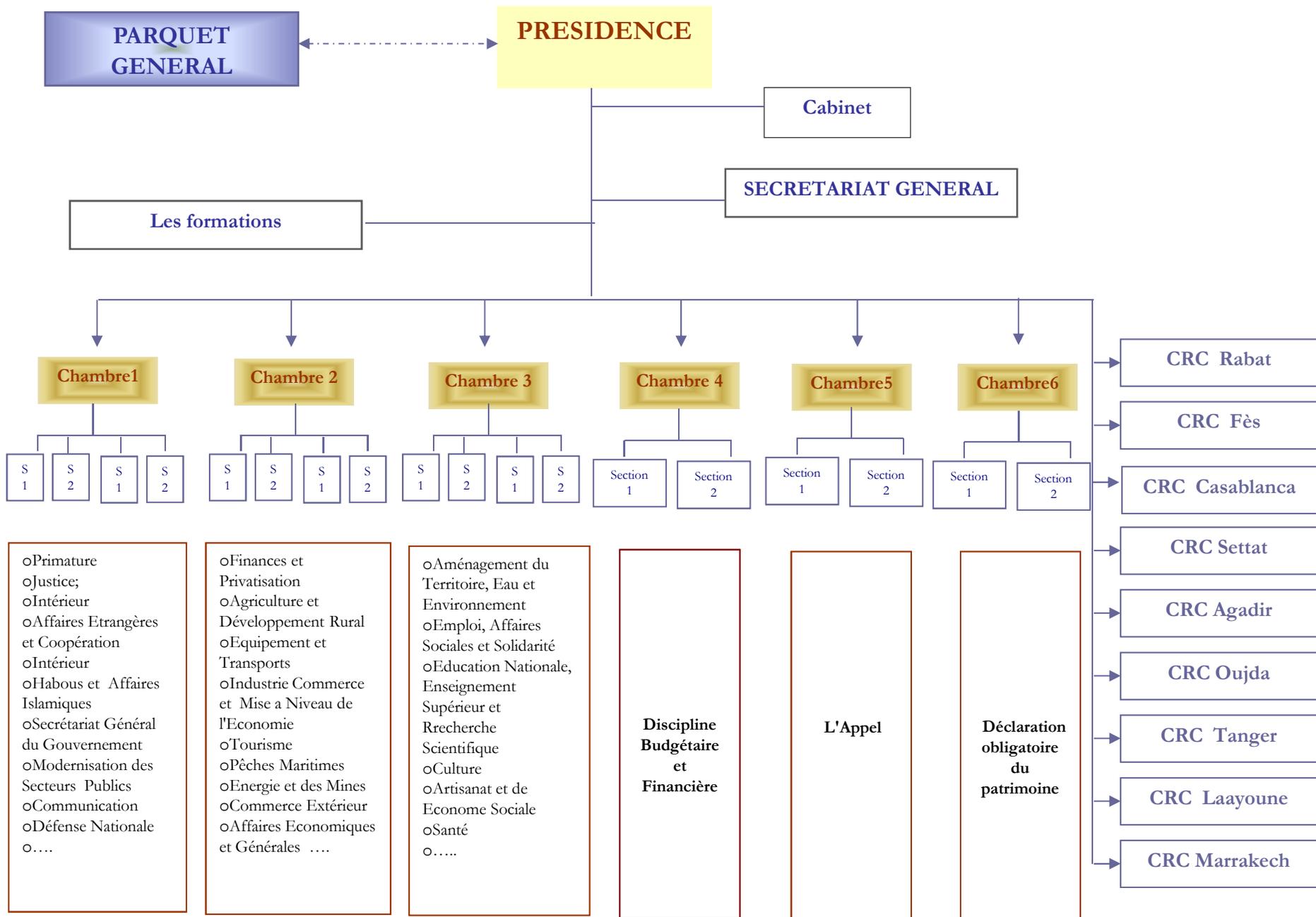
# Missions des JF

## **Attributions juridictionnelles**

- Jugement des comptes;
- Gestion de fait;
- Discipline budgétaire et financière.

## **Attributions non juridictionnelles:**

- Contrôle de la Gestion des organismes publics;
- Evaluation des projets publics et assistance du parlement en matière d'évaluation des politiques publiques;
- Contrôle de l'emploi des fonds publics;
- Contrôle de l'emploi des fonds collectés par appel à la générosité publique;
- Contrôle des comptes des partis politiques et des dépenses électorales;
- Contrôle des déclarations obligatoires du patrimoine;
- Déclaration générale de conformité et rapport sur l'exécution de la loi de finances (Loi de règlement).



# Impact des interventions des JF

## **Renforcement de la transparence financière et de la bonne gouvernance**

- Gestion et optimisation des ressources;
- Consécration du principe de la reddition des comptes;
- Reporting (Rapport annuel d'activités présenté à SM le Roi et publié au Bulletin Officiel, Référés du Premier Président, Rapport sur l'exécution de la Loi de finances, Déclaration générale de conformité, Rapports particuliers, Lettres des Présidents de Chambres...)

## **Renforcement de la culture de gestion basée sur les résultats**

- Recherche de l'efficacité et de l'efficience au niveau des entités publiques contrôlées
- Gestion des finances publiques axée sur les résultats et la performance

## **Renforcement de la démocratie**

- Renforcement de la gestion de proximité ( contrôle des collectivités locales);
- Contrôle des comptes des partis politiques;
- Contrôle des dépenses des campagnes électorales ;
- Assistance au Parlement (examen des lois et des règlements, établissement du rapport sur l'exécution des lois de finances accompagné d'une déclaration générale de conformité, réponse aux demandes de précisions formulées par les présidents des 2 chambres du Parlement...)

# **Les limites du dispositif de contrôle des finances publiques**

## Fragilités du système

- La multiplicité des intervenants en matière de contrôle des finances publiques, couplée aux carences constatées au niveau de la coordination et la complémentarité à ce niveau génèrent parfois des redondances et des coûts importants;
- Prédominance du contrôle de régularité et de conformité, due en partie pour la non harmonisation du cadre juridique favorisant le contrôle axé sur la performance;
- Diversité des procédures et des techniques d'investigation, ce qui nécessite un effort d'harmonisation de la part des organes de contrôle, d'inspection et d'évaluation pour les mêmes natures d'intervention;
- Manque d'une vision intégrée au niveau de l'exercice du contrôle.

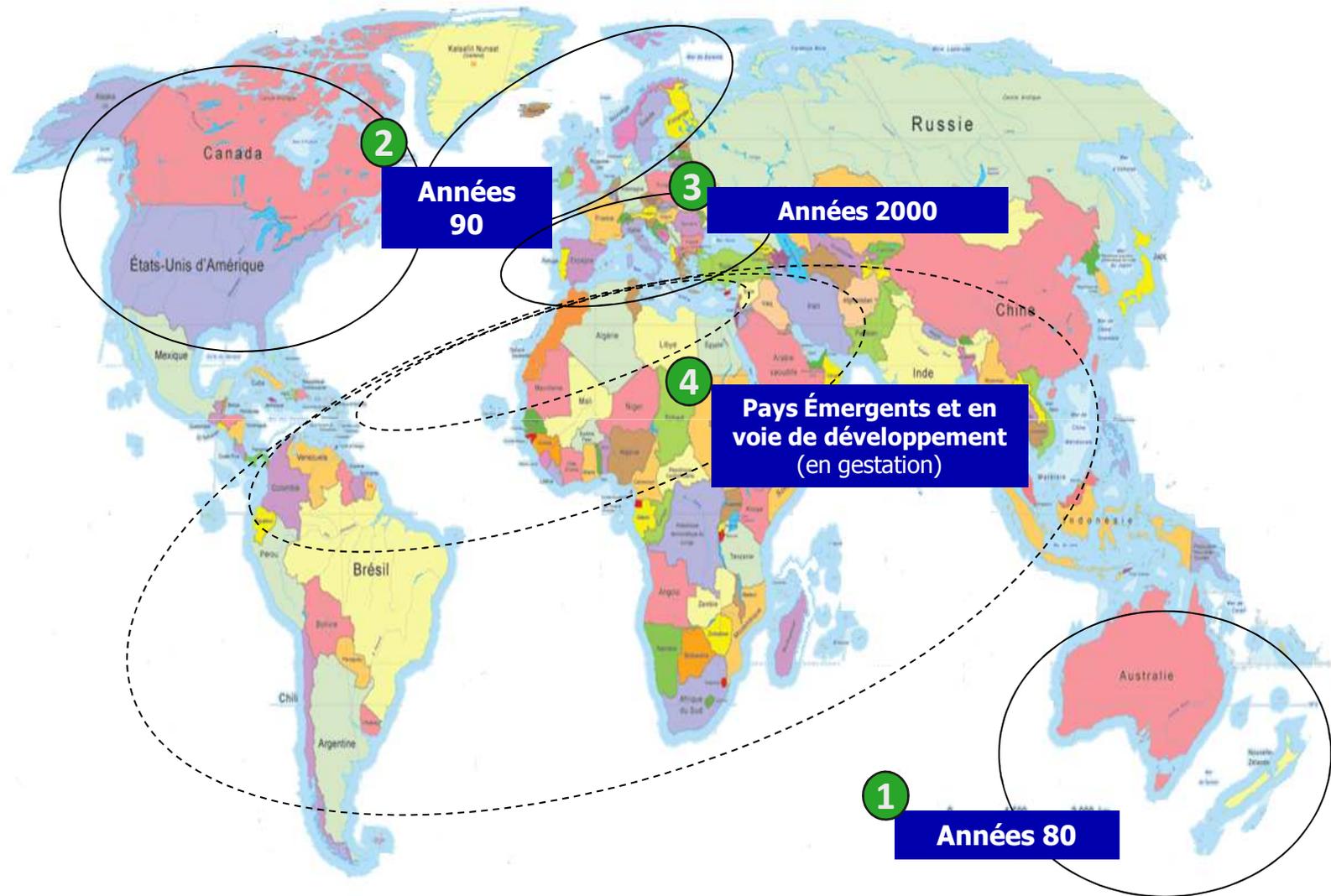
## Conditions défavorables

- Absence d'un cadre global pour la programmation pluriannuelle: les stratégies sectorielles sont mises en place en marge de la planification prévue par la constitution en tant que cadre de référence au budget d'investissement de l'État;
- Foisonnement des supports budgétaires pour l'exécution des mêmes programmes publics (BG, CST, SEGMA, EEP et CT) ce qui crée des situations de dispersion des comptabilités ne permettant pas de contrôles efficaces;
- L'absence du suivi des indicateurs de performance laisse place à l'appréciation des réalisations sur la base d'indicateurs superficielles ne reflétant pas la qualité des progrès enregistrés;
- Les insuffisances constatées au niveau du système de reporting (comptabilité analytique, SI, rapports de performance...) limitent la qualité des contrôles effectués;

**Vers un nouveau modèle de contrôle des finances  
publiques: L'évaluation des politiques publiques**

- Un développement inégal de l'évaluation de performance dans les différents pays du monde: plus le pays est développé, plus l'évaluation de performance est ancrée dans le système de contrôle;
- Le passage à l'évaluation est un long processus: contrôle de régularité; audit de performance; l'évaluation
- L'évolution dans le monde du contrôle axé sur la performance a été marquée par plusieurs vitesses : de tradition anglo-saxonne puis généralisé progressivement dans les autres systèmes

# L'évaluation des politiques publiques et contrôle de performance



Le contexte de l'introduction de l'évaluation est lié à plusieurs facteurs:

- ✓ Dynamique de réformes politiques et économiques (rôle du parlement);
- ✓ Influence des nouvelles approches de gestion publique;
- ✓ Renforcement de la compétitivité économique de l'Etat;
- ✓ Rôle des institutions financières internationales;
- ✓ Exigences en matière de développement.

- L'évaluation de la performance est un processus qui vient d'être engagé au Maroc
  - Nécessité de capitalisation de l'expérience pour en tirer les enseignements;
  - Utilité de l'ouverture sur d'autres expériences édifiantes.
  
- Les perspectives de l'évaluation de performance sont très prometteuses: de nombreux chantiers se profilent:
  - Réforme budgétaire (LOLF);
  - Modernisation des organes de contrôle;
  - L'effectivité de l'évaluation des politiques publiques.

## **-La réforme budgétaire (Loi organique relative à la loi de finances)**

- La réforme de la loi organique des finances vise à introduire une nouvelle gouvernance financière destinée à renforcer la performance de la gestion publique et impulser la nouvelle dynamique de régionalisation;
- La réforme permettra également de renforcer le rôle du Budget en tant que levier d'accélération du rythme de la croissance économique et de renforcement de la cohésion sociale;
- La réforme propose un nouveau système des finances publiques répondant aux attentes afférentes à:
  - la programmation basée sur les résultats;
  - l'introduction de la pluriannualité dans la prévision budgétaire;
  - l'introduction de la certification des comptes de l'Etat;
  - le renforcement du rôle du parlement dans le contrôle et l'évaluation;
  - l'amélioration de la transparence; la sincérité et la fiabilité du budget de l'Etat;
  - la généralisation du principe de reddition des comptes; de l'audit de la performance et de l'évaluation.

## **-Amélioration du dispositif du contrôle**

- Adaptation du cadre juridique régissant les organes de contrôle, d'inspection et d'évaluation pour prendre en charge les attributions liées au contrôle de la performance;
- Renforcement des rôles des organes d'inspection, d'évaluation et de contrôle administratifs dans le sens de l'appréciation de la qualité du contrôle interne en vigueur dans les différentes entités publiques selon une approche basée sur l'identification des risques;
- Mise en concordance des procédures et des fonctions des organes administratifs de contrôle avec les attributions de l'institution supérieure de contrôle, pour une meilleure optimisation de ces fonctions à l'échelle nationale dans le sens de la complémentarité et de l'économie ;
- La promotion de la culture de performance au niveau des organes de contrôle. Ainsi, ils se verront orienter vers l'appréciation de la performance selon les exigences du dispositif juridique (LOLF).

## **- Renforcement des capacités professionnelles des organes de contrôle**

- Le constat: complexité de l'évaluation de performance en tant que métier nouveau ( pluridisciplinarité, technicité, sensibilité)
- Il faut qu'elle soit exercée par "une main d'œuvre de contrôle" qualifiée.
- Nécessité de renforcement des capacités professionnelles des organes de contrôle: formation continue, utilisation des NTIC, échange constant avec les expériences édifiantes...

## - L'évaluation des politiques publiques

- Des expériences édifiantes: attribution de cette mission à la Cour des comptes pour le compte du parlement. Bonne pratique consacrée par la nouvelle Constitution du Royaume;
- L'évaluation des politiques publiques est en mesure de moderniser les méthodes de contrôle en axant les missions d'évaluation sur un aspect global et multidimensionnel;
- Elle est le prélude de ce qu'on appelle communément **l'audit stratégique**.

## Conclusion

Aucun modèle unique de réforme des systèmes de contrôle ne se dégage des expériences internationales..... Toutefois, ces expériences partagent des caractéristiques communes qu'il faudrait impérativement assembler:

- Avoir des objectifs clairs et partagés en matière de contrôle de performance (finalités, clarification et redistribution des rôles, optimisation des circuits...);
- Réunir les conditions de succès (une forte impulsion et implication des acteurs politiques dans la réforme, refonte des textes juridiques, réorganisation administrative pour définir les chaînes de responsabilité et asseoir le pilotage par la performance, systèmes budgétaire et comptables intégrés et fiables, système de reporting orienté vers la performance...);
- Mettre en place des mesures d'accompagnement (Institution de dispositif spécifique de concertation et de communication, réalisation d'actions de formation des acteurs concernés par le contrôle de la performance...).

Merci pour votre aimable attention