

# Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc :

## Quel nouveau rôle de la Cour des comptes ?<sup>1</sup>

Mr. Lahcen KERS, Magistrat Président de section à la Cour des comptes

### Introduction

Le système de contrôle supérieur des finances publiques au Maroc a connu une évolution importante, passant d'un simple mécanisme administratif de contrôle des comptes des comptables publics à un vrai dispositif de contrôle, porté par la Cour des comptes et orienté de plus en plus vers la performance et la bonne gouvernance publique.

Ce contrôle revêt un caractère important puisque les deniers publics forment une partie très importante et essentielle de la chose publique. La performance et la confiance dans la gestion des finances publiques se trouvent parfois entachées par les erreurs, les fraudes, les gaspillages qui sont imputables non seulement aux comportements des gestionnaires publics, mais également aux choix politiques de ceux qui agissent au nom de l'Etat.

L'existence d'un dispositif efficace de contrôle des finances publiques est à même de permettre de rétablir la confiance des citoyens dans l'Etat et les autres entités publiques (collectivités territoriales, établissements publics).

Le rôle de la Cour des comptes à ce niveau n'est plus à démontrer. La Constitution de 2011 a renforcé son rang d'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume, qui garantit son indépendance. Elle est davantage impliquée dans la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics.

Les exigences de la nouvelle constitution et des réformes touchant les finances publiques, ainsi que les attentes des citoyens poussent à une réflexion sur le rôle que devra jouer la Cour des comptes dans ce domaine.

Pour débattre de cette question, un rappel succinct de l'évolution historique du système de contrôle supérieur des finances publiques sera utile dans un premier temps afin de mettre en exergue les accumulations institutionnelles de la Cour dans ce domaine. La deuxième partie sera consacrée à la présentation de quelques éléments de la nouvelle vision de la Cour des comptes en matière de contrôle des finances publiques.

---

<sup>1</sup> Colloque FONDAFIP, sous le thème «La réforme des finances publiques au Maroc» - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne - Mercredi 19 février 2014

## **I- Accumulations institutionnelles de la Cour des comptes**

L'évolution du système de contrôle supérieur des finances publiques au Maroc depuis le début des années 60 marque un processus de maturation. La commission nationale des comptes, créée en 1960, entité administrative chargée d'apurer les comptes des comptables publics a laissée la place, deux décennies après, à une vraie institution de contrôle supérieur indépendante.

A partir de 1996, une autre étape dans ce processus a commencé par l'élévation de la Cour des comptes au rang constitutionnel, en lui confiant la mission de contrôle d'exécution des lois de finances, d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence et de rendre compte de l'ensemble de ses activités.

De même, et en vue de promouvoir la politique de décentralisation, la Constitution a institué des Cours régionales des comptes qu'elle a investies des missions de contrôle des comptes et de la gestion des collectivités territoriales.

Tout en poursuivant son mandat fondamental de contrôle juridictionnel, la Cour a développé ses attributions dans le domaine de contrôle de la gestion, visant à participer activement à la rationalisation et l'optimisation de la gestion des deniers publics, dans un contexte économique et financier en quête de la performance. De même, le souci de la transparence et la moralisation de la vie publique a poussé le législateur à élargir le mandat de la Cour à de nouvelles missions portant notamment sur le contrôle des dépenses des partis politiques, le financement des campagnes électorales et la déclaration obligatoire de patrimoine.

Ainsi, la Cour des comptes ne se contente-t-elle plus uniquement à dénoncer et à sanctionner les mauvais gestionnaires. Elle est devenue, au fil des années, une force de proposition, par le biais de ses recommandations et ses référés rendus publics, en empruntant souvent la voie de la pédagogie par l'instauration d'un véritable dialogue de gestion avec les responsables publics.

Avec l'adoption de la nouvelle Constitution de 2011, qui a consolidé le rang de la Cour des comptes en tant qu'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume, indépendante (article 147 de la Constitution), cette dernière s'est vue réconfortée dans son positionnement institutionnel et renforcée au niveau de ses missions. Elle est appelée plus que jamais à poursuivre l'exercice de ses attributions qui ont pour objectifs ultimes la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics.

De ce fait, un point d'inflexion a été donné par la loi fondamentale et qui augure d'une nouvelle vision du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc. La nouvelle stratégie d'intervention de la Cour en plus de se conformer à cette nouvelle vision est amenée à être au diapason des réformes menées particulièrement dans le domaine de la gestion des finances publiques et de la gouvernance publique de manière générale.

## II- Exigences des réformes des finances publiques : quel rôle pour la Cour des comptes ?

Au vu des dynamiques enclenchées par les réformes en cours au Maroc, la Cour des comptes est appelée à se préparer aux nouvelles missions prévues dans la constitution ou celles en cours d'intégration dans des textes importants comme la loi organique relative à la loi de finances, la régionalisation,...etc. Ainsi, la Cour a déjà présenté sa vision au Gouvernement pour les amendements qu'elle souhaite apporter au code des juridictions financières.

### *1- Dans la continuité, l'amélioration de l'action de la Cour est enclenchée*

En matière juridictionnelle, notamment en ce qui concerne l'apurement et le jugement des comptes des comptables publics, il est à préciser que la particularité de cette attribution en termes d'assujettis, de modalités d'exercice, de sanctions...etc. a suscité beaucoup de débat à la fois d'ordre procédural que de finalités.

Les procédures juridictionnelles devant la Cour et les Cours régionales des comptes souffrent des limites liées à leur compatibilité avec les exigences du procès équitable, tel qu'il est rappelé par la nouvelle Constitution (Art. 23). A cet égard, la Cour vise à revoir ses procédures pour plus d'efficacité, notamment en ce qui concerne :

- La publicité des audiences en se conformant aux dispositions constitutionnelles ;
- Le caractère contradictoire de la procédure qui est basée actuellement sur la règle du double arrêt, une spécificité de cette procédure, peut être évoqué comme atteinte à l'impartialité de la formation qui juge deux fois. Avec la publicité des audiences, les droits de la défense seront garantis ;
- L'impartialité des procès et l'égalité des armes, essentiellement au niveau des procédures relatives à la discipline budgétaire et financière ;
- L'amélioration des délais de jugement afin d'améliorer le dispositif d'apurement et de jugement des comptes publics.

Par ailleurs, le choix fait auparavant d'incorporer la mission de discipline budgétaire et financière au niveau de la Cour des comptes a été confortée par la nouvelle constitution, en tant que composante essentielle de la Cour et les Cours régionales de comptes.

Concernant l'impact recherché à travers ses attributions juridictionnelles, la Cour des comptes est en phase de faire de l'apurement et le jugement des comptes un moyen pour améliorer le contrôle interne, l'instauration d'une discipline budgétaire et financière et la mise en jeu éventuelle des responsabilités. Pour atteindre un tel objectif, il est primordial de revoir la configuration comptable en accélérant les processus en cours visant l'instauration des systèmes budgétaires et comptables axés sur les résultats. La qualité des comptes principaux, le contenu des comptes produits à la Cour et leur consolidation constituent également des chantiers identifiés par la Cour et le ministère chargé des finances et ce, pour améliorer la pertinence et la finalité de ces attributions.

Au niveau de l'audit, les nouvelles orientations ont pour objectif prioritaire de maximiser l'incidence des missions effectuées par la Cour, tout en adoptant une approche positive et constructive qui va au-delà de l'organisme public comme sujet du contrôle pour toucher les projets, les programmes et les politiques publics. Pour y parvenir, la Cour entend :

- Mener des investigations touchant aux thématiques transversales ;
- Recentrer les interventions de la Cour sur les domaines à risques et/ou présentant un intérêt particulier en termes d'objectifs de développement humain ;
- Exécuter une gamme plus large des missions de contrôles de l'emploi des fonds publics (Collectivités territoriales, Associations, GIE, GIP, transferts, subventions,...) ;
- Continuer à formuler des observations pertinentes et fiables, ainsi que des recommandations d'améliorations utiles, et en assurer le suivi;
- Poursuivre l'amélioration de l'intervention de la Cour en matière du règlement du budget de l'Etat ;
- Développer les relations institutionnelles avec ses partenaires pour créer des synergies en matière de contrôle, d'accès aux bases de données et d'assistance (Parlement, Ministère des finances, HCP, BAM...).

## *2- En préparation des réformes, le rôle de la Cour des comptes est en pleine mutation*

### **2.1- Assistance des pouvoirs publics**

La réforme constitutionnelle de 2011 ne s'est pas contentée de consolider la fonction d'assistance que peut apporter la Cour des comptes, mais elle a élargi son champ de compétence pour inclure, outre le parlement et le gouvernement, les instances judiciaires.

En plus de cet élargissement, la Constitution semble avoir privilégié le parlement dans cette assistance, puisque elle a donné du contenu à cette relation en considérant la Cour comme un expert au service du parlement dans les domaines de contrôle, d'évaluation et de législation. Pour les deux autres pouvoirs, la constitution n'a fait que retenir le principe de l'assistance sans détailler son contenu.

Ces dispositions se prêtent donc à une lecture critique du positionnement institutionnel de la Cour des comptes. La mission d'assistance au Parlement risque de rompre l'équidistance que devrait observer la Cour dans ses rapports institutionnels avec les trois pouvoirs, surtout avec la mise en place d'une commission parlementaire<sup>2</sup> dédiée au contrôle des finances publiques et qui va fonctionner essentiellement sur la base des questions et des demandes de consultations qui seront formulées à la Cour des comptes.

Sans vouloir remettre en question ce débat, la Constitution étant la garante de l'indépendance de la Cour des comptes (art. 147), celle-ci ne peut être considérée comme auxiliaire d'aucun des trois pouvoirs. Il conviendrait plutôt de parler « d'auxiliaire de la démocratie »<sup>3</sup>. A cet égard, le Conseil

---

<sup>2</sup> Articles 218 :221 du règlement intérieur de la Chambre des représentants, validé par le Conseil Constitutionnel en novembre 2013

<sup>3</sup> M.P. PRAT et C. JANVIER, "La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie", Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques, n°134, 2010.

Constitutionnel, dans sa décision du 22 août 2013, statuant sur le nouveau règlement intérieur de la Chambre des représentants, a rappelé le principe d'indépendance de la Cour des comptes.

En tout état de cause, l'innovation constitutionnelle et les prolongements juridiques qui seront donnés à ces nouvelles dispositions aussi, augure d'un élargissement des domaines de l'assistance que va apporter la Cour des comptes, notamment vis-à-vis du Parlement et qui vont imposer de nouvelles approches à suivre par la Cour, notamment en ce qui concerne l'évaluation des politiques publiques.

## **2.2- Evaluation des politiques publiques**

Mission constitutionnelle attribuée exclusivement au Parlement, l'évaluation des politiques publiques est l'une des innovations majeures dans le dispositif de gouvernance des finances publiques dans notre pays. A travers cette mission, la gestion publique privilégiera de plus en plus la logique des résultats et de l'impact des finances publiques, notamment dans le domaine de développement humain.

Le rôle de la Cour des comptes à ce niveau est important puisque la Constitution prévoit la possibilité pour le parlement de recourir à l'assistance de la cour des comptes pour l'évaluation des politiques publiques.

Dans la pratique, il faut dire que la fonction d'évaluateur n'est pas une nouveauté pour la Cour. En effet, elle a déjà effectué plusieurs missions d'évaluation des projets et des programmes publics conformément aux dispositions du code des juridictions financières. Ainsi, l'évaluation des politiques publiques peut être considérée comme un aboutissement logique de l'évolution du contrôle supérieur des finances publiques dans notre pays.

A ce titre, la Cour des comptes envisage de développer sa compétence dans ce domaine. Il s'agit là d'un chantier complexe où l'organisation, les méthodes de travail et les compétences doivent être repensées pour aller au-delà du contrôle de la gestion des finances publiques pour apprécier la réalisation des objectifs et leurs impacts sur le développement assignés aux budgets publics. Cette nouvelle approche imposera à la Cour en plus d'être « un gardien de la bonne finance <sup>4</sup>» de devenir aussi « un aiguillon de la bonne politique ».

Par la consolidation de ses acquis en matière de contrôle supérieur des finances publiques et en élargissant ses missions, notamment celles liées à l'assistance et l'évaluation, le législateur marocain reconnaît implicitement la fonction de conseil à la Cour des comptes.

## **2.3- Le conseil et l'accompagnement**

Depuis que la Cour des comptes publie ses rapports, les observations, les recommandations et les avis qu'ils contiennent occupent une place de plus en plus importante dans l'opinion publique. Les résultats des missions traditionnelles de la Cour, communiqués aux responsables publics et publiés dans les rapports annuels, constituent un véritable dialogue avec les responsables publics pour l'amélioration de la gestion.

---

<sup>4</sup> Ph. SEGUIN, « La Cour, vigie des finances publiques », RFFP n° 100, 2007, p. 223 et suivantes.

La contribution de la Cour des comptes a évolué en fonction des commentaires des gestionnaires publics et les exigences de l'opinion publique. Ce rôle est amené à être renforcé davantage surtout que la nouvelle constitution exige la publication de l'ensemble des travaux de la Cour. Les rapports particuliers et les référés ne seront plus destinés au seul gouvernement mais rendus publics, ce qui va les transformer en matériau de travail précieux, non seulement pour le parlement, mais également pour la société civile, le monde universitaire et le citoyen de manière générale.

Cette évolution impose donc à la Cour des comptes de s'inscrire dans une logique de performance et d'évaluation afin de développer sa pratique de proposition et de conseil au service de l'Etat en alliant à la fois la pertinence dans ses recommandations, la qualité de sa production ainsi que la rigueur dans leur suivi.

#### **2.4- Suivi de l'exécution de la loi de finances**

L'exécution des lois de finances est sanctionnée en fin du processus par l'établissement de la loi de règlement qui devrait constituer le moyen privilégié du contrôle parlementaire du respect de l'autorisation accordée au gouvernement. La Constitution valorise cette loi, en la considérant comme un support de reddition des comptes et de résultat puisqu'il est exigé, dorénavant, qu'elle comporte également le bilan des investissements réalisés (Art. 76).

Cependant, force est de constater qu'actuellement, la loi de règlement ne dépasse pas le formalisme juridique qui oblige son établissement. Elle ne suscite pas un grand intérêt et ce, pour plusieurs raisons liées surtout au décalage constaté entre l'exécution de la loi de finances et le vote par le parlement de la loi de règlement correspondante et qui frôle les trois années.

Avec l'amélioration des délais de préparation du projet de loi de règlement et son relatif regain d'intérêt de la part des parlementaires et des observateurs, les documents préparés par la Cour sont de plus en plus orientés vers la logique des résultats. Cette tendance prendra plus d'ampleur dans le futur avec les perspectives qu'ouvrira la loi organique relative aux lois de finances en cours de préparation.

La Cour peut ainsi assurer le rôle d'évaluateur et d'expert pour l'ensemble de la chaîne budgétaire et comptable de l'Etat. Pour se faire, la Cour s'est engagée dans un processus visant le renforcement de ses capacités dans ce domaine à travers l'établissement des protocoles de transmission électronique des données avec les différents partenaires et le renforcement des effectifs dédiés à cette prérogative.

Par ailleurs, et dans la perspective de l'orientation du principe de la reddition des comptes vers la logique de performance, l'intervention de la Cour des comptes est appelée à être redynamisée et élargie pour assurer la fonction du commentateur de la qualité de l'emploi des deniers publics par l'analyse de l'évolution des finances publiques et la mise en évidence des tensions qui peuvent peser sur la gestion publique de manière générale. Une mission que la Cour compte mener de manière continue pour aider à la décision.

## 2.5- Certification des comptes de l'Etat

Le projet de la LOLF<sup>5</sup> rappelle les bases du nouveau système de la comptabilité publique (droits et obligations constatés, aspects patrimoniale...) ainsi que le principe de la sincérité comptable. Il introduit, pour la première fois, l'obligation de certifier les comptes de l'Etat. La fonction de certificateur sera confiée à la Cour des comptes.

Il y a quelques années, au début des débats autour de la certification des comptes de l'Etat, la Cour a émis ses réserves à l'égard de cette mission en argumentant son refus, à une époque où la fonction de certification a été critiquée même au niveau des multinationales qui ont défié la chronique par leurs scandales financiers, par le fait qu'elle ne permet pas le contrôle de la performance et de la qualité de la gestion des ressources publiques. L'aspect techniciste de la certification fait qu'elle ne renseigne nullement ni sur l'opportunité, ni sur les résultats des opérations financières.

En même temps, la déclaration générale de conformité, a montré ses limites quant à la fiabilité et la sincérité des données comptables. Cette déclaration qui peut être assimilée à une forme primitive de la certification, constitue en fait une tautologie, dont la vanité n'est pas à démontrer, par rapport au processus de mise en concordance budgétaire et comptable établi par le ministère des finances.

En cohésion avec les réformes engagées par le pays à ce niveau, la Cour des comptes a adhéré à l'idée d'assurer la certification des comptes de l'Etat. Néanmoins, la réussite d'un tel chantier dépend de plusieurs conditions, à commencer par l'adoption de nouvelles bases budgétaires et comptables de l'Etat, la mise en place de systèmes d'information, ...etc.

L'enjeu lié à la certification comptable de l'Etat dépend essentiellement de la qualité des comptes à produire. En effet, l'information que contiennent ces comptes doit permettre en premier lieu au parlement et puis à tous les partenaires de l'Etat de mieux apprécier le patrimoine et la situation financière de l'Etat. Le rôle de la cour des comptes à ce niveau est déterminant, puisqu'il s'agit de garantir la fiabilité et la sincérité des comptes publics.

## Conclusion

La réforme constitutionnelle de 2011, dans sa partie consacrée à la gestion publique, a constitué le point d'orgue de l'évolution de la Cour des comptes en la réconfortant dans son positionnement d'institution supérieure de contrôle des finances publiques, garante des principes et valeurs de la bonne gouvernance, de la transparence et de reddition des comptes. Elle a été consacrée également comme l'expert en matière d'assistance à tous les pouvoirs de l'Etat. Enfin, ses attributions en matière de d'audit des comptes des partis politiques et de suivi des déclarations de patrimoines, qui étaient jadis du domaine législatif, ont été élevées au rang constitutionnel, témoignant ainsi du rôle que l'institution devrait jouer dans le domaine de la moralisation de la vie publique.

Malgré toutes les réformes entreprises, tout le monde s'accorde aujourd'hui de dire que nombreuses, sont les actions qui sont en souffrance et que des fragilités pèsent encore sur notre système de

---

<sup>5</sup> Le projet de la LOLF vient d'être déposé devant la première Chambre le 12 février 2014

finances publiques (dette publique, équilibre budgétaire, maîtrise des dépenses, gestion des recettes,...) et la gestion publique de manière générale (performance, gouvernance, impact...).

Aujourd'hui, il est nécessaire d'accélérer la mise en œuvre des réformes touchant la gestion et le contrôle des finances publiques, une étape cruciale et plus complexe, où chaque acteur institutionnel aura un rôle précis de pilotage à assurer selon un plan de travail conçu autour d'un engagement collégial privilégiant la logique de l'Etat.

Cette évolution impose à la Cour des comptes des modifications multiples dans son approche de contrôle pour renforcer son positionnement en tant que force de proposition au service de l'Etat dans les meilleures conditions de coût, de qualité et d'optimisation des systèmes institutionnels existants.