
Gouvernance financière au Maroc

Etat des lieux et perspectives

Institut Supérieur de l'Administration
Programme « Agora de la gouvernance »
22 Mars 2012

M. Abdesselam ABOUDRAR
Président de l'Instance Centrale de
Prévention de la Corruption

Sommaire

- I. Gouvernance financière : Concepts**
- II. Bonne gouvernance financière**
- III. L'Etat et la gouvernance financière**
- IV. Gouvernance financière au Maroc**
- V. Corruption et gouvernance financière**
- VI. Recommandations**
- VII. Le système National d'intégrité**
- VIII. Programme Gouvernance et Réforme de l'Administration Publique (MEF – BM – UE – BAD) : reformes et mesures prévues**

I. Gouvernance financière : Concepts

La **gouvernance financière** : ensemble des processus, règles, normes, valeurs et institutions grâce auxquels les différents acteurs (organismes publics locaux, d'État, entreprises...) gèrent les systèmes et les marchés financiers sur tous les territoires, aussi bien à l'échelle mondiale que locale.

La gouvernance financière **privée** : comprend l'ensemble des procédures et des mécanismes qui accompagnent les décisions de création de valeur, de gestion des risques et de stratégie financière d'une entreprise.
→ La gouvernance financière doit permettre de maximiser la valeur actionnariale dans le respect des règles éthiques et prudentielles.

La gouvernance financière **publique** : utilisation du pouvoir et de l'autorité dans la gestion des ressources financières d'un pays avec *intégrité, transparence, obligation de rendre compte, équité*.

II. Bonne Gouvernance financière

La compréhension de la gouvernance et de ses enjeux s'impose dans :

- l'analyse financière ou stratégique
- la compréhension de la crise financière et les nouvelles formes d'intervention étatique

La gouvernance financière nécessite le développement de systèmes efficaces en vue de :

- mobiliser les ressources
- gérer les actifs et passifs financiers
- élaborer le budget et l'exécuter, établir les rapports financiers et d'audit, et mettre en place des institutions de supervision solides

II. Bonne Gouvernance financière

Une bonne gouvernance financière signifie que les fonds sont utilisés :

- aux seules fins prévues, et axés sur les résultats
- dans le respect des bonnes pratiques administratives, techniques, financières, environnementales et de développement, ainsi que de la bonne gouvernance
- avec un bon rapport qualité-prix
- avec le souci de l'efficiency et de l'efficacité

Une bonne gouvernance financière met en oeuvre deux approches :

- a) L'assurance que les fonds sont utilisés pour les fins auxquelles ils sont destinés (*grâce à la supervision directe et à des systèmes fiables de contrôle interne*)
- b) L'assistance aux gouvernements/ projets afin d'améliorer les capacités de la gouvernance financière

Principes de la bonne gouvernance appliqués aux finances publiques (1/2) :

- **Légitimité.** Elle désigne la légitimation démocratique des décisions de politique financière. Elle englobe également une participation appropriée, équilibrée et non discriminatoire de la population (égalité entre femmes et hommes).
- **Obligation de rendre compte.** Ce principe comprend la responsabilité et l'obligation des instances étatiques de rendre compte aux citoyens de leurs actes et passe par la transparence sur les activités de l'Etat. L'efficacité et l'efficience de l'administration des finances publiques dépendent en effet de la possibilité dont bénéficient et usent la société et ses citoyens de demander des comptes à l'Etat.
- **Légalité.** Ce principe oblige la politique et l'administration financières publiques à respecter un cadre légal valable pour tous, équitable et impartial (obligation de l'administration de respecter le droit). La légalité des finances publiques garantit principalement leur prévisibilité et leur contrôle en toute fiabilité.

Principes de la bonne gouvernance appliqués aux finances publiques (2/2) :

- ***Efficacité.*** Ce principe décrit la volonté et la capacité des organes et institutions publics d'accomplir leurs tâches. L'amélioration de l'efficacité dans le cadre de la bonne gouvernance financière passe avant tout par le renforcement des capacités des institutions publiques à gérer les ressources publiques.

- ***Action de l'Etat axée sur le développement.*** Ce principe se réfère aux valeurs fondamentales qui régissent l'activité étatique : justice sociale, durabilité écologique et économie de marché. Ces valeurs doivent transparaître non seulement dans les recettes, mais aussi dans les dépenses de l'Etat.

III. L'Etat et la gouvernance financière : Open Budget

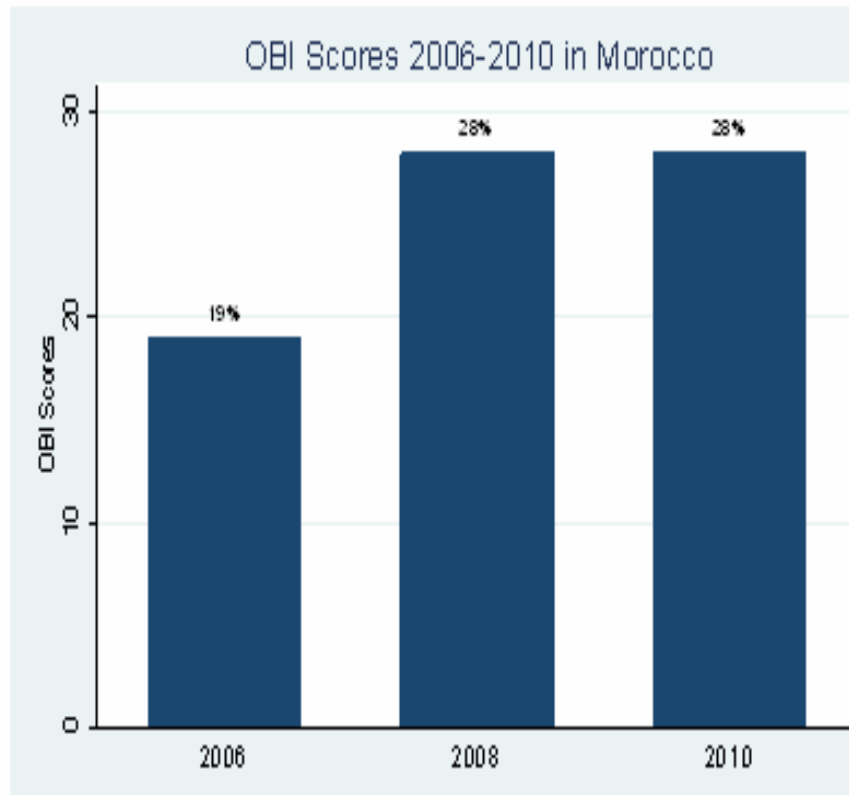
L'Indice Open Budget a été élaboré par le **Projet Budgétaire International (IBP)** en 2002 dans le but de collecter des informations comparatives entre les pays sur la disponibilité des informations budgétaires et sur d'autres pratiques de budgétisation responsable.

Il évalue la quantité et le type d'informations que les gouvernements mettent à la disposition du public dans les **huit documents budgétaires clés** qui doivent être publiés durant l'année budgétaire :

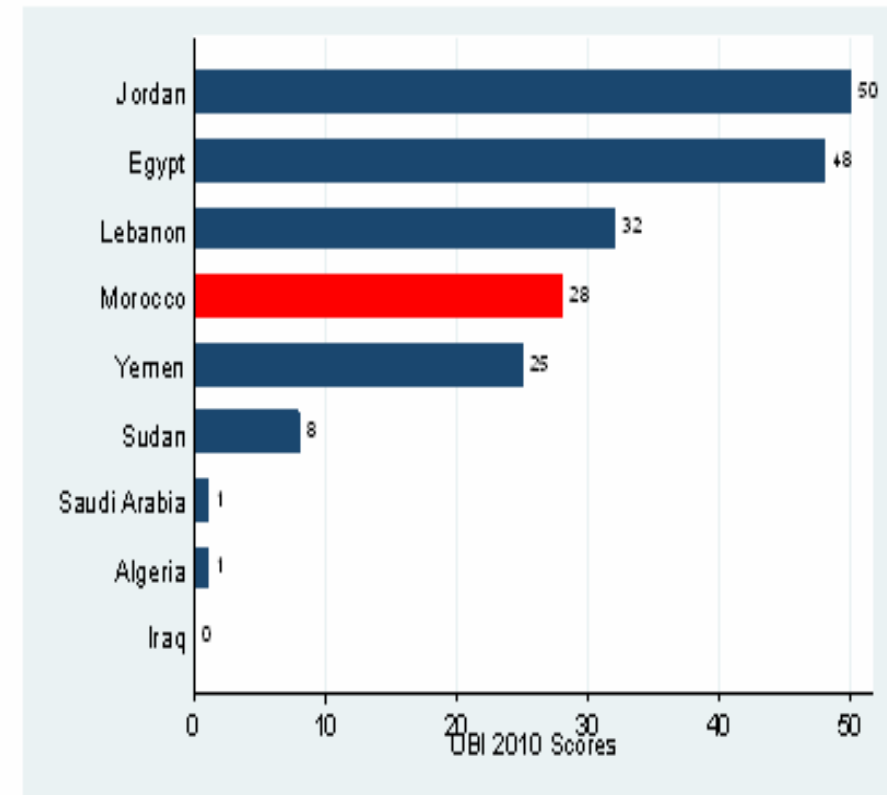
- **Rapport préalable au budget**
- **Projet de budget de l'exécutif**
- **Budget adopté**
- **Rapports en cours d'année**
- **Revue de milieu d'année**
- **Rapport de fin d'année**
- **Rapport d'audit**
- **Budget des citoyens**

III. L'Etat et la gouvernance financière : Open Budget au Maroc

Résultats de l'IBO sur trois Enquêtes



Comment la situation du Maroc se compare-t-elle à celle de ses voisins?



Pourcentage entre 81 et 100 pays fournissant des informations **approfondies** sur leur budget
Entre 61 et 80 fournissant des informations **significatives**
Entre 41 à 60 fournissant **quelques** informations
Entre 21 et 40 fournissant des informations **minimales**
Entre 0 et 20 fournissant **très peu ou pas** d'informations

III. L'Etat et la gouvernance financière : Open Budget au Maroc

Caractère approprié & disponibilité des huit documents budgétaires clés

Document	Note de niveau d'information*	Statut de la publication
Déclaration pré-budgétaire	E	Non Produit
Proposition budgétaire de l'exécutif	D	Publié
Budget annuel	B	Publié
Budget des citoyens	E	Non Produit
Rapport en cours d'année	D	Publié
Rapport de milieu d'année	E	Non Produit
Rapport de fin d'année	E	Produit, Non Publié
Rapport d'audit	E	Non Produit

* Le degré d'exhaustivité des informations fournies dans chaque document et de leur accessibilité est calculé à partir de la moyenne des résultats obtenus pour un sous-ensemble de questions de l'Enquête sur le budget ouvert 2010 liées à chaque document. Un résultat moyen entre 0-20 (informations rares) est qualifié par E; 21-40 (minimes) par D; 41-60 (partielles) par C; 61-80 (significatives) par B; et 81-100 (importantes) par A.

Les organes de surveillance sont-ils efficaces?

Institution de surveillance	
Corps législatif	Faible
ISC	Faible

** La force du corps législatif et de l'ISC se calcule à partir de la moyenne des résultats obtenus pour un sous-ensemble de questions de l'Enquête sur le budget ouvert 2010 liées à chaque institution. Un résultat moyen entre 0-33 est qualifié comme faible; 34-66 comme modéré; et 67-100 comme fort.

IV. Gouvernance financière au Maroc : Avancées

- Refonte de la loi organique relative à la loi de finances
- Réforme de la comptabilité de l'Etat
- Mise en place du système de gestion intégrée de la dépense publique
- Réforme du contrôle de la dépense publique et sa réorientation vers une logique de régularité juridique et formelle
- Réforme du dispositif réglementaire régissant la commande publique
- Réforme de la fiscalité de l'Etat et des collectivités locales

IV. Gouvernance financière au Maroc : Limites

- Contrôle des finances publiques
- Accès limité des citoyens à l'information et faiblesse des réglementations liées au processus budgétaire
- Faiblesse de la transparence budgétaire et fiscale
- Manque de fermeté quant au respect des cadres constitutionnels, des lois relatives à la gestion fiscale et budgétaire, et des règles et procédures établies
- Insuffisance en capacités techniques et de gestion
- Inadéquation entre les réformes choisies et les problèmes rencontrés

IV. Gouvernance financière au Maroc : Limites

- Déficit de cohérence des finances publiques
- Lourd fardeau des dépenses sociales (éducation, santé, justice, les subventions et la compensation, collectivités locales)
- Poids de la masse salariale relative aux agents et fonctionnaires dans le budget
- Procédures lourdes en matière d'exécution du budget et de la comptabilité
- Service public coûteux pour des prestations en nette dégradation
- Mauvaise gestion des dépenses publiques

V. Corruption et gouvernance financière

- **CORRUPTION** = détournement d'un mandat ou d'une position de pouvoir au profit d'intérêts privés
- Conséquences de la Corruption:
 - Détournement et/ou méallocation de ressources
 - Fuite de capitaux et/ou dissuasion de l'investissement
 - Inégalité d'accès et détérioration des services publics
 - Atteinte à la démocratie voire déstabilisation politique
- **$C = M + D - (T + A)$**
 - M = Monopoles
 - D = Pouvoirs discrétionnaires
 - T = Transparence
 - A = Accountability
- ➔ Une mauvaise gouvernance, notamment financière, peut se manifester à travers les quatre variables

VI. Recommandations

- Accélération de la mise en conformité par rapport aux normes et standards internationaux (*lignes directrices de l'OCDE*)
- Promotion de la transparence et obligation de rendre compte
- Renforcement des institutions (*ICPC, Conseil de la Concurrence...*)
- Inscription du budget dans un cadre de programmation pluriannuelle, dans le souci d'offrir une plus grande visibilité financière
- Gestion financière centrée sur les résultats plutôt que sur les moyens

VI. Recommandations

- Accroissement de la lisibilité et de la transparence des procédures de contrôle interne au sein des organismes publics
- Mise en place et/ou renforcement des mécanismes de coordination et de gestion des activités budgétaires et extrabudgétaires
- Amélioration de l'information financière (reddition des comptes, reporting lors de la préparation de la loi de finances et au cours de son exécution)
- Systématisation de l'évaluation de l'action publique et des risques associés aux finances publiques
- Renforcement des pouvoirs et des capacités du parlement en matière de contrôle de la gestion publique

VI. Recommandations

- Diffusion des documents budgétaires qui sont déjà produits sur le site Internet du gouvernement
- Production et publication de budgets spécifiques à l'attention des citoyens (faciles à comprendre)
- Développement et clarification des informations accompagnant la proposition budgétaire de l'exécutif
- Organisation d'audiences publiques sur le budget
- Élargissement des pouvoirs du corps législatif pour permettre une surveillance plus inclusive lors de l'approbation, de l'exécution et de la post-évaluation du budget

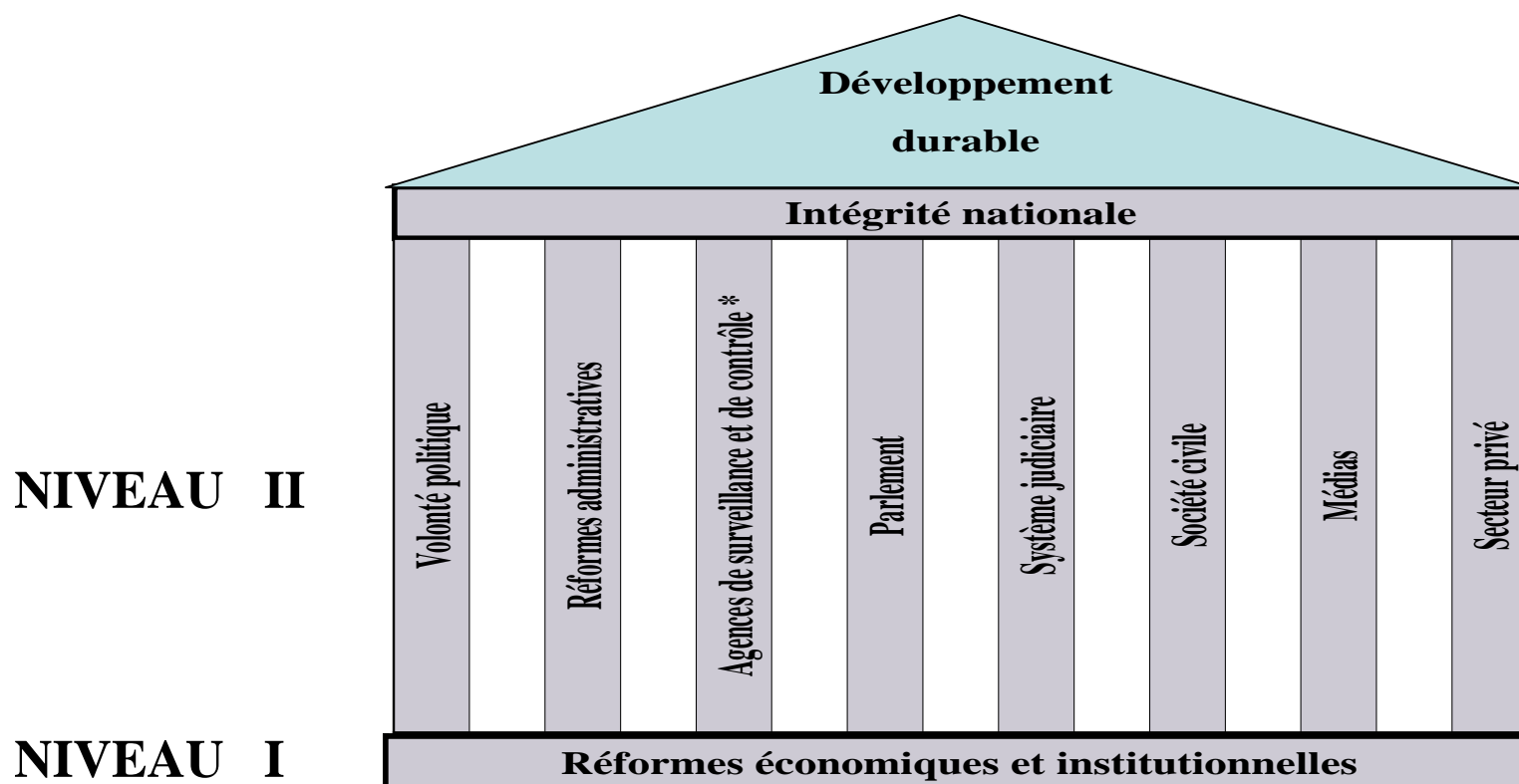
VI. Recommandations détaillées

Axes	Recommandations
1. PASSATION DES MARCHÉS	<ul style="list-style-type: none">• Assurer la passation transparente et efficiente des marchés aux niveaux, central et régional
2. GOUVERNANCE FINANCIERE	<ul style="list-style-type: none">• Assurer des contrôles internes forts aux niveaux central, provincial, des districts et des communes• Capacité d'audit externe/ interne• Réduire au minimum les transactions en espèces• Adopter des mesures incitatives en faveur de la performance axée sur le mérite par projet
3. PUBLICITÉ	<ul style="list-style-type: none">• Réduire au minimum les possibilités de conflit d'intérêt• Renforcer la transparence par la diffusion publique des information sur les projets

VI. Recommandations détaillées

Axes	Recommandations
4. RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	<ul style="list-style-type: none">• Encourager une plus large participation des organisations de la société civile
5. MÉCANISME DE RÉCLAMATION ET DE RECOURS	<ul style="list-style-type: none">• Établir un mécanisme général de réclamation et de plainte couvrant tous les aspects
6. CODE D'ETHIQUE	<ul style="list-style-type: none">• Exiger que tous les membres du personnel adhèrent au code d'éthique
7. SANCTIONS	<ul style="list-style-type: none">• Renforcer le code d'éthique par des sanctions visant les pratiques frauduleuses/ actes de corruption du personnel de projet, des entrepreneurs, des fournisseurs et des consultants.

VII. Le Système National d'Intégrité (SNI)



* Agences anti-corruption, Cour des Comptes, Diwan Al Madhalim, IGF, IGM, IGAT...

VIII. Programme Gouvernance et Réforme de l'Administration Publique (MEF – BM – UE – BAD) : réformes et mesures prévues

Axe 1 : Performance, responsabilisation et reddition des comptes dans la gestion publique :

- Adoption et mise en œuvre de la nouvelle Loi Organique des Finances
- Développement des organes de coordination et des structures assurant le soutien stratégique et opérationnel de la réforme budgétaire
- Promotion de l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique à travers le développement d'un système de pilotage, de suivi et évaluation de la performance
- Refonte de la nomenclature budgétaire pour la faire évoluer d'une classification essentiellement administrative à une structuration par objectifs et programmes
- Conception des modèles de projet/rapport de performance prévisionnelle/rétrospective (type PAP/RAP)

VIII. Programme Gouvernance et Réforme de l'Administration Publique (MEF – BM – UE – BAD) : reformes et mesures prévues

- Accroissement du lien entre politiques publiques et processus budgétaire
- Mise en œuvre d'une programmation pluriannuelle globale et sectorielle
- Poursuite de la réforme de la comptabilité publique pour traduire les principes de sincérité, de transparence budgétaire et de cohérence de l'action publique
- Renforcement de l'unicité budgétaire et la limitation des démembrements externes de l'Etat
- Renforcement du système de passation/gestion des marchés publics à travers le développement, la formalisation et standardisation des règles
- Réforme du cadre réglementaire et d'exercice de la gestion budgétaire par les collectivités territoriales
- Extension progressive du système de gestion intégré de la dépense (GID) à l'IGF, aux EEP et CL

Merci de votre attention

aboudrar@icpc.ma

www.icpc.ma

www.stopcorruption.ma