

La transparence des finances publiques : Vers un nouveau modèle



Colloque international des finances publiques

Troisième table ronde

Transparence et contrôles

**Le Contrôle budgétaire et comptable :
Quel devenir ?**

M. Abdelkrim GUIRI

**Directeur chargé de la Réglementation
et de la Normalisation Comptable
à la Trésorerie Générale du Royaume**

Rabat,

Le 8 Septembre 2012

Introduction

S'interroger sur la pertinence du modèle de contrôle budgétaire et comptable et sur son rôle dans la transparence des finances publiques reviendrait à soulever un véritable paradoxe entre ceux qui plébiscitent un tel dispositif et ceux qui le décrient.

En effet, la doctrine comme les praticiens hésitent entre un dispositif de contrôle fondé sur la recherche d'irrégularités et leur sanction et un système de compte rendu général à l'anglo-saxonne fondé sur la responsabilité managériale et la recherche des contre-performances dans la gestion.

Certains professionnels dénigrent le système de contrôle budgétaire et comptable, qui constitue à leurs yeux un dispositif à faible valeur ajoutée pour des procédures jugées lourdes et compliquées et n'hésitent pas à parler de crise et de remise en cause des paradigmes qui sous-tendent le contrôle des finances publiques.

D'autres par contre, le considèrent comme un fait managérial indéniable dans la gestion des finances publiques, lui reconnaissent le mérite d'avoir pu organiser et encadrer la gestion des deniers publics et font même pencher le balancier vers un renforcement du contrôle.

C'est en fait l'éternel débat entre une vision traditionnelle fondée sur la nécessité d'un dispositif dissuasif de contrôle du bon emploi des deniers publics et de l'autorisation budgétaire et une approche ringarde et moderne privilégiant l'efficacité de la gestion, la performance et les résultats.

En réalité, que l'on soit du côté des défenseurs d'un tel système ou que l'on se range parmi ses détracteurs, il faut reconnaître que le contrôle budgétaire et comptable est à la croisée des chemins et qu'il est aujourd'hui à bout de souffle.

Les temps sont donc venus pour tirer les leçons de l'expérience et s'interroger sur le devenir d'un tel système à la lumière des exigences constitutionnelles de responsabilité, de transparence et de reddition des comptes.

C'est ce à quoi nous allons essayer d'apporter quelques éléments de réponse, en rappelant les atouts et les fragilités d'un tel système, les déterminants qui président à sa refondation et les pistes de progrès de son évolution vers plus de visibilité et de transparence.

I. Atouts et fragilités du dispositif en vigueur de contrôle budgétaire et comptable

Le contrôle budgétaire et comptable doit au moins se voir reconnaître d'avoir pu organiser, réguler, encadrer et discipliner selon la vocation pour laquelle il a été créé, la vie financière de l'Etat depuis l'indépendance, avec des atouts indéniables liés notamment aux points suivants :

- 1.** Les centres de contrôle budgétaire et comptable disposent d'abord d'une indépendance qui constitue le gage de la transparence de leur intervention, que ni l'autorité de gestion ni leur hiérarchie ne peut infléchir, en raison de leur responsabilité personnelle et pécuniaire vis-à-vis du juge financier.
- 2.** Le dispositif de contrôle budgétaire et comptable est en outre, fondé sur un effet préventif appréciable intervenant avant l'engagement de la responsabilité juridique des gestionnaires vis-à-vis des tiers, dont il garantit par la même occasion les droits vis-à-vis de l'administration.
- 3.** C'est en plus, un dispositif qui repose sur un effet dissuasif lié à la permanence des contrôles incitant les services en charge de l'exécution des opérations financières à demeurer vigilants en permanence quant à la régularité des opérations et à leur conformité aux autorisations budgétaires.
- 4.** C'est également, un système qui présente une profonde unité fonctionnelle qui réunit l'ensemble des acteurs autour d'un objectif commun matérialisé par la veille sur la régularité des opérations et leur conformité aux autorisations budgétaires.

- 5.** C'est un système qui met en évidence un régime de responsabilité personnelle et pécuniaire représente un potentiel de crainte et de pression psychologique élevé pour les acteurs.
- 6.** C'est un dispositif qui a contribué de manière significative à la formation et à la professionnalisation de l'action des services gestionnaires et qui a indéniablement remédié à l'absence de système de contrôle et d'audit interne au niveau de ces services ;
- 7.** C'est un système qui joue un rôle majeur dans le suivi et le reporting régulier de l'exécution budgétaire et comptable et constitue à ce titre, la source exclusive et incontournable d'information financière et comptable pour les autorités publiques.
- 8.** C'est un dispositif de contrôle entièrement déconcentré, avec une forte connotation de proximité pour les gestionnaires, dont les fonctions sont assurées par un large réseau de contrôleurs budgétaires et comptables au niveau national et à l'étranger.

Les forces et les atouts du système de contrôle budgétaire et comptable ne sauraient, bien évidemment, escamoter les faiblesses et les fragilités d'un tel système. Ces faiblesses portent notamment sur les aspects suivants :

- 1.** Le contrôle budgétaire et comptable procède d'une approche beaucoup plus juridique et analytique que d'une vision synthétique et systématique. Il fait primer les considérations du droit sur les préoccupations de gestion, alors qu'une gestion peut valablement être régulière sans qu'elle soit financièrement et économiquement bonne.

Alors que les déclarations et les ambitions en faveur d'un meilleur contrôle sur les finances publiques ne manquent pas, les déficits publics s'aggravent, l'endettement s'envole et les équilibres macro-économiques sont de plus en plus difficilement maîtrisables.

2. L'exercice au quotidien du contrôle budgétaire et comptable démontre qu'il est souvent versé dans la culture du détail, conduisant à mettre au second plan les problématiques d'efficacité et d'efficience de la gestion publique.
3. C'est un dispositif dont les contrôles sont exercés de manière indifférenciée sur toutes les opérations quelle qu'en soit la nature, la dimension, l'enjeu et la sensibilité, avec des procédures jugées assez souvent lourdes et complexes, considérées par les gestionnaires comme un facteur de surcoûts dans la réalisation de leurs projets.
4. Le contrôle budgétaire et comptable repose sur une relation traditionnelle avec les services gestionnaires marquée par une séparation nette des fonctions, sans cadre de réflexion commune et concertée axé sur la mise en œuvre d'une offre commune et globale de services vis-à-vis des tiers.
5. Les contrôles exercés au quotidien mettent en évidence une vision relativement variable et hétérogène, en l'absence d'une ligne de conduite unique et uniforme, malgré les efforts appréciables déployés en matière d'harmonisation et de normalisation des procédures de contrôle.

II. Des tendances lourdes qui exigent la rénovation en profondeur du contrôle budgétaire et comptable

La gestion des finances publiques obéit aujourd'hui à une influence déterminante de différents facteurs internes et externes, qui exigent une transformation en profondeur du système de contrôle budgétaire et comptable.

1. **Il s'agit d'abord**, d'une demande démocratique forte des citoyens, qui face au poids des prélèvements publics réclament une plus grande transparence de l'action des acteurs chargés de leur mise en œuvre de l'emploi des fonds publics, renforcée les apports de la nouvelle constitution en termes de principes de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes.

- 2. Il s'agit ensuite,** de l'évolution de l'action publique elle-même, qui tend de plus en plus à se diversifier et à utiliser des financements publics, para-publics ou privés, qui en l'état actuel des méthodes de contrôle ne peuvent être convenablement assurés.
- 3. Il s'agit également,** du rapprochement de plus en plus prégnant entre les systèmes de gestion publique et de gestion du secteur privé, amenant le secteur public à appliquer des méthodes innovantes rodées dans le secteur privé dans sa course évidente de la performance, sans perdre de vue les spécificités de l'action de l'Etat, qui est par essence arbitre et garant de l'intérêt national.
- 4. Il s'agit en outre,** de l'émergence en perspective d'un nouveau modèle de gestion des finances publiques fondé sur la responsabilité, la performance, les résultats, la responsabilité et la reddition des comptes, devant être consacré par la réforme de la loi organique des finances.
- 5. Il s'agit par ailleurs,** de l'avènement de la comptabilité d'exercice, fondée sur les droits constatés, la logique patrimoniale, l'analyse des coûts, le contrôle de la qualité des comptes publics, avec en perspective la certification des comptes, qui à elle seule, constitue une innovation majeure dans le paysage du contrôle budgétaire et comptable.
- 6. Il s'agit enfin,** du déploiement de systèmes d'information intégrés sous forme d'applications uniques, fédératrices et communes à l'ensemble des acteurs permettant l'automatisation des contrôles et le suivi des opérations depuis la programmation jusqu'au règlement du budget, nécessitant ainsi une mutation profonde des missions, de la nature et des modalités de contrôle budgétaire et comptable.

III. Pistes de progrès pour plus d'efficacité et de transparence du modèle de contrôle budgétaire et comptable

Le nouveau modèle de contrôle budgétaire et comptable ne devrait en fait être fondé ni sur des contrôles a priori contraignants et répressifs ni

sur des contrôles a posteriori constructifs et exclusifs, mais plutôt sur des contrôles modernes et contemporains, des contrôles dans le temps de l'action, des contrôles où le contrôleur budgétaire et comptable s'engage réellement dans le feu de l'action et où son engagement renforce la crédibilité et la valeur ajoutée de son intervention.

Ces contrôles pourraient s'articuler autour des sept axes suivants :

- **Le premier axe** concerne la nécessité de faire passer le contrôle budgétaire et comptable d'une approche de régularité exhaustive à une logique de rationalité sélective, modulée en fonction des risques, des enjeux budgétaires, financiers et comptables et de seuils de signification du contrôle.
- **Le deuxième axe** porte sur l'obligation de faire émerger, de consolider et de faire vivre le rôle primordial du contrôleur budgétaire et comptable en matière d'aide, d'assistance et de conseil financier auprès des services gestionnaires, de manière à ce que les services en charge du contrôle soient appelés à travailler beaucoup plus dans la prévention que dans la sanction, selon un système de valeur fondé sur la veille et l'alerte, qui tend à corriger en amont les dysfonctionnements, au lieu de les appréhender après la fin des opérations.
- **Le troisième axe** se rapporte à l'exigence d'asseoir et de renforcer des missions de contrôle beaucoup plus axées sur les notions de risques, d'impacts financiers, de contrôle des procédures de contrôle et d'audit interne, d'identification et de prévention des risques budgétaires, financiers et comptables.
- **Le quatrième axe** a trait à la nécessité d'assurer une meilleure articulation entre le contrôle budgétaire et comptable et le processus amont de programmation budgétaire, à l'effet de réduire les écarts entre les ambitions, la prévision et l'exécution budgétaire.
- **Le cinquième axe** concerne la nécessité d'un plus grand repositionnement du contrôle budgétaire et comptable autour de l'ancrage de la culture de la comptabilité d'exercice, de la comptabilité

d'analyse des coûts des politiques publiques et de contrôle patrimonial.

La réforme de la comptabilité de l'Etat lui ouvre grandement les horizons, pour développer son expertise économique, financière et comptable au service d'une meilleure qualité de l'information financière, d'une plus grande lisibilité des comptes publics et d'une meilleure transparence des finances publiques.

- **Le sixième axe** a trait à l'exigence de faire émerger et de renforcer le rôle primordial que devrait jouer le contrôle budgétaire et comptable en matière de consolidation des comptes du secteur public, comme instrument incontournable pour appréhender la réalité économique de l'Etat et de ses démembrements et la situation financière et patrimoniale consolidée de son action.
- **Le septième axe** concerne la nécessité d'un repositionnement du contrôleur budgétaire et comptable autour de son rôle en tant qu'acteur majeur dans la confection, la production, la valorisation et la communication de l'information financière et comptable, en tant que vecteur par excellence de promotion et de développement de la transparence en matière de gestion des finances publiques.

Ce sont là Mesdames et Messieurs quelques pistes de réflexion liminaires, à même de faire évoluer le contrôle budgétaire et comptable vers un modèle de contrôle amélioré, rénové, plus précis et renouvelé dans ses méthodes, ses techniques et ses instruments d'intervention.

L'objectif est de le faire passer d'une culture de procédures à une logique plus globale et plus valorisante de résultats, d'appréciation des performances, d'évaluation et d'assurance quant à la fiabilité des comptes de l'Etat et à la légalité et à la régularité des opérations financières sous-jacentes.

Conclusion

Pour conclure Mesdames et Messieurs, je voudrais insister sur le fait qu'il est temps aujourd'hui qu'à l'occasion de cette réflexion d'ensemble sur le devenir de notre système de gestion des finances publiques et le changement de cap qui pointe à l'horizon, de mettre à plat l'ensemble des fondements de notre dispositif de contrôle budgétaire et comptable, dans un souci de simplification des procédures, d'une plus grande efficacité des opérations financières publiques et d'une transparence accrue vis-à-vis des citoyens.

Cette réflexion doit nécessairement faire prévaloir des leviers d'action devant favoriser l'ancrage d'une culture rénovée du contrôle budgétaire et comptable fondée sur trois éléments fondamentaux :

- **Le premier élément** consiste à repenser le statut du contrôleur budgétaire et comptable et à professionnaliser ses fonctions à la lumière de l'évolution de ses métiers et des perspectives de nouvelles missions qu'il est appelé à assurer en termes de comptabilité patrimoniale, d'analyse des coûts des politiques publiques, d'expertise économique et financière, de contrôle interne des procédures et de consolidation des comptes.
- **Le deuxième élément** se rapporte à la nécessité de redéfinition du régime de responsabilité du contrôleur budgétaire et comptable pour la faire évoluer d'une responsabilité personnelle et pécuniaire vers une véritable responsabilité managériale, en phase avec la rénovation de ses missions et en relation avec les principes constitutionnels de transparence, de responsabilité et de reddition des comptes.
- **Le troisième élément** porte sur la nécessité que cette réforme puisse procéder d'une vision d'ensemble et d'une œuvre codificatrice, à même d'harmoniser et de mieux articuler les différents contrôles sur les finances publiques, de manière à leur éviter tout risque de redondance, de superposition ou de duplication et à asseoir des contrôles convergents et complémentaires qui rapprochent les acteurs et mutualisent les méthodes et instruments de contrôle.