



HAL
open science

Contrôle des Etablissements Publics marocains: Etat des lieux et perspectives

M'Bark Ouashil, Said Ouhadi

► **To cite this version:**

M'Bark Ouashil, Said Ouhadi. Contrôle des Etablissements Publics marocains: Etat des lieux et perspectives. Public & Nonprofit Management Review, 2017. hal-01665804

HAL Id: hal-01665804

<https://hal.science/hal-01665804>

Submitted on 16 Dec 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



CONTROLE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS MAROCAINS : ETAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

CONTROL OF MOROCCAN PUBLIC INSTITUTIONS: SITUATION AND PERSPECTIVES

OUASHIL M'BARK & OUHADI SAID

*Groupe de Recherche en Gestion des Organisations (GREGO)
 Ecole Nationale de Commerce et de Gestion de Marrakech, Maroc*

Abstract

This paper aims to present, through a documentary analysis, a situation of control in the context of Moroccan public institutions. It seems that the prior control, focused on the regularity and the conformity of the public institutions with the regulation, predominates until the end of 2016.

This presents insufficiencies of the current control framework. However, reforms have been initiated in order to reduce the control and to pass from a logic of means to a logic of result. Also, they aim promoting controls resulting from public institutions (internal control, management control, etc.)

Keywords: control, internal control, prior control, public institution

Résumé

Cet article a pour objectif de présenter, à travers une analyse documentaire, un état des lieux du contrôle dans le contexte des établissements publics marocains. Il en ressort que le contrôle a priori, axé sur la régularité et la mise en conformité des établissements publics avec la réglementation, prédomine jusqu'à fin 2016.

Ce constat révèle des insuffisances du cadre de contrôle en vigueur. Cependant, des réformes sont entamées en vue d'alléger le contrôle exercé et de passer d'une logique de moyen vers une logique de résultat d'une part. D'autre part, elles visent favoriser les contrôles résultants des établissements publics (contrôle interne, contrôle de gestion, etc.).

Mots-clés: établissement public, contrôle, contrôle a priori, contrôle interne.



Le contrôle des organisations publiques suscite de plus en plus l'intérêt de différents acteurs (académiques, économiques, associatifs, etc) et ce, sous l'influence du courant du Nouveau Management Public (NMP) et les réformes managériales dans les administrations publiques des pays de l'OCDE¹. L'objectif de cet intérêt est de déterminer les mécanismes permettant de réguler l'action de l'organisation publique, de l'orienter vers l'atteinte des objectifs et d'améliorer ses performances (Batac et al., 2009)

Il s'agit d'un élément de la gouvernance publique consistant à assurer la légitimité, l'efficacité et l'efficience des organisations publiques (Magdalijns, 2004 ; Proulx, 2008 ; Galvez et Proulx, 2009 ; Ouashil et Ouhadi, 2016a).

Ces organisations ont principalement comme finalité d'assurer le service public, en veillant à l'atteinte des objectifs politiques qui s'inscrivent en dehors des normes de rentabilité économiques. En effet, elles sont un lieu des tensions entre la rationalité politique et la rationalité économique (Erick, 1999 ; Ponroy, 2010).

Dans ce contexte, le contrôle organisationnel prend différentes formes de contrôles bureaucratiques, institutionnalisés, normatifs et procéduraux axés sur la logique de moyens, visant la mise en conformité de l'organisation publique avec les lois et la réglementation en vigueur (Batac et al., 2009 ; Eggrick, 2013).

L'objectif de cet article est d'aborder le contrôle dans le contexte des Etablissements Publics (EP) marocains, en présentant ses types, l'état des lieux de sa pratique et les perspectives de sa réforme en vue d'améliorer leurs performances, et ce en recourant à une approche qualitative basée sur une recherche documentaire.

Pour atteindre cet objectif, nous allons commencer par une revue de littérature de concept du contrôle dans le contexte des organisations publiques, ses fondements, son utilité et ses types. Puis dans une seconde partie, nous utilisons les résultats d'une recherche documentaire pour présenter l'état des lieux du contrôle dans le contexte des établissements publics marocains, pour montrer la primauté d'un contrôle bureaucratique procédural. Nous allons finir par une présentation des récentes réformes visant le passage d'une logique de moyens vers une logique de résultat.

1. Contrôle des organisations publiques : revue de littérature

Avant d'aborder l'aspect théorique du contrôle, il y a lieu de cerner l'objet de notre recherche à savoir l'établissement public en tant qu'une organisation publique.

1.1. Spécificités des organisations publiques

La plupart des chercheurs sont unanimes pour reconnaître les difficultés liées à la définition de la notion d'organisation publique. Cela est dû essentiellement au flou à la fois juridique qui la caractérise, mais aussi et surtout à la multitude des cas de figures que l'appellation organisation publique regroupe. En outre, sa mission fondatrice est d'assurer le service public, une notion tout aussi ambiguë et concernée par de nombreux enchevêtrements conceptuels. Cette notion est centrale dans l'étude des problématiques liées aux organisations publiques.

1.1.1. Autour de la notion du service public

La notion du service public est utilisée à la fois pour désigner les prestations et les organisations qui le fournissent. Pour Duguit (1913), le service public est « une activité dont l'accomplissement doit être assuré, réglé et contrôlé par les gouvernants, parce que l'accomplissement de cette activité est indispensable à la réalisation et au développement de l'interdépendance sociale ».

Les théoriciens de courant du « service public » considèrent que les deux sens du service public, activité et institution, se coïncident (Auby, Ader, 1960 ; Chevalier, 1976). Il se caractérise tout d'abord par son contenu varié et couvrant l'ensemble des domaines de l'activité humaine (enseignement, santé, transport...). Ensuite, il est exercé dans un but d'intérêt général. Et finalement, l'absence d'objectif de profit financier. Dans ce sens, le service public doit viser essentiellement la satisfaction de ses usagers et pas un objectif de rentabilité financière.

En outre, tout service public doit être disponible et adapté aux changements des besoins des usagers, et des mutations de l'environnement, ainsi qu'il doit fonctionner d'une manière continue. Dans ce sens, les organisations publiques tiraient leur légitimité de la cohésion sociale qu'elles étaient censées réaliser grâce aux services qu'elles rendaient aux citoyens usagers gratuitement ou à des prix symboliques. Force est de constater qu'en égard notamment de la rareté des ressources de l'Etat et les crises économiques, la notion même de service public est en passe d'être remise en cause. En effet, deux rationalités sont en opposition : la rationalité politique et la rationalité économique.

¹ OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques.

1.1.2. Des controverses au sujet des objectifs non commerciaux

La raison d'être des organisations publiques est de contribuer, d'une manière ou d'une autre, à la réalisation des objectifs politiques.

En effet, ce sont ces objectifs politiques et non commerciaux s'inscrivant en dehors des normes de la rentabilité et de la rationalité économique telle que le cas au sein des entreprises privées, qui caractérisent de manière particulière les organisations publiques. Ils ne peuvent que générer des coûts, qui sont souvent exorbitants et qui, de facto, finissent par occasionner un accroissement des charges de ces organisations. Cependant, ces objectifs non commerciaux occasionnent des bénéfices sociaux qui sont naturellement externes à l'organisation. Ces bénéfices, d'ordre social sont souvent difficiles à quantifier.

Ces différentes spécificités sont déterminantes de la conception des systèmes de contrôle des organisations publiques.

1.2. Fondements et utilité du contrôle des organisations publiques

Dans la sphère publique, le contrôle est assimilé à un ensemble « des procédés et moyens d'action qui ont pour objet la vérification de l'activité ou de certaines activités de l'administration afin de s'assurer que celle-ci agit en vue de satisfaire les besoins d'intérêt général pour lesquels elle a été créée, dans la sphère de ses compétences, dans le respect de la légalité, et dans les limites des moyens mis à sa disposition. » (Batselé, 1998). En effet, la finalité du contrôle est d'orienter l'organisation publique vers l'atteinte de sa mission d'intérêt général.

Magdalijns (2004) considère le contrôle comme un processus de limitation du pouvoir des organisations publiques et la préservation de leur rôle social. Outre ces finalités, le contrôle de l'organisation publique a une autre dimension. C'est la responsabilité, la reddition des comptes (Proulx, 2008, p 142 ; Demirel, 2014) et la protection des deniers et des ressources publiques contre tout risque de détournement et de fraude (Ouashil et Ouhadi, 2016c).

Pour Bezes (2005), le contrôle s'avère primordiale vu que les organisations publiques parviennent « à imposer leurs intérêts aux élus politiques en raison de multiples asymétries qui sont favorables aux premières : maîtrise de l'information et de l'expertise dans les politiques publiques ; contrôle de la mise en œuvre des programmes et des savoirs pratiques qui leur sont attachés ; utilisation discrétionnaire des budgets, etc ». Différentes théories présentent des explications de la nécessité du contrôle :

- **Théorie de l'agence**

Suivant cette théorie qui remonte aux travaux de Jensen et Meckling (1976), la relation d'agence entre

les propriétaires des organisations publiques (les citoyens en théorie) et les dirigeants est bien plus complexe que dans le cas d'une entreprise privée (Albouy, 2002).

Elle suppose que les citoyens exercent leur droit de vote dans une démocratie pour élire leurs représentants et donc le gouvernement. Ce dernier nomme les dirigeants des organisations publiques et chaque acteur poursuit ses propres objectifs. En effet, au lieu d'une relation actionnaire/dirigeant, on passe à une autre qui se joue à trois : citoyen/gouvernement/dirigeant. Dans ce sens, les coûts d'agence risquent d'être augmentés.

La principale veille à exercer différents types de contrôle (financier, juridictionnel, politique, etc) sur l'agent qui gère et administre au quotidien les affaires de l'organisation publique, notamment de telle manière à limiter les effets de son opportunisme (Williamson, 1985).

- **Théorie des coûts de transactions**

Cette théorie, développée notamment par Williamson (1985, 1994), suppose que l'Etat délègue certaines activités à un agent qui a l'habitude de les réaliser. Il est donc principal en vertu de la théorie de l'agence. Lorsque l'Etat ne peut pas déléguer certaines de ses activités, il modifie ses structures de gouvernance en tenant compte des formes optimales de rendement, et ce en vertu de la théorie des coûts de transaction.

- **La théorie des droits de propriété**

En vertu de cette théorie, les citoyens possèdent des droits de propriétés dans les organisations publiques, ces droits sont considérés amoindris du fait qu'ils ne peuvent pas les vendre et donc ils restent virtuels (Albouy et Obeid, 2007).

Les théoriciens de l'école des droits de propriétés expliquent la supériorité de la performance économique et financière de l'entreprise privée par rapport à celle publique, par l'amoindrissement de droits de propriété de l'organisation publique et le risque de faillite. Les entreprises privées sont toujours face au risque d'être faillite alors que ce risque est quasi-inexistant pour l'organisation publique. Chose qui pousse les dirigeants à gérer efficacement leurs entreprises.

- **Théorie des choix publics**

Cette théorie remonte aux travaux de Buchanan (1972). Les partisans de cette école stipulent que les dirigeants des organisations publiques ainsi que les hommes politiques et les fonctionnaires de ces organisations prennent des décisions qui servent leurs propres intérêts et pas les intérêts de la société ou plus précisément, l'intérêt général. Dans ce modèle, les hommes politiques sont des entrepreneurs de la production de services collectifs (Albouy et Obeid, 2007).

Pour contrecarrer ce comportement, le courant du New Public Management introduit le concept du marché et de dynamique concurrentielle (Proulx, 2008).

Il s'avère donc, que le contrôle permet d'orienter le comportement des acteurs des organisations publiques vers ses objectifs politiques et de limiter leur opportunisme. Il s'agit d'un déterminant de la performance de ces organisations (Ouashil et Ouhadi, 2016a).

1.3. Typologies des contrôles

Les contrôles exercés sur l'organisation publique peuvent être de deux catégories : internes ou externes (Magdalijns, 2004). Ils sont associés aux trois pouvoirs constitutionnels : exécutif, législatif et judiciaire, et ils prennent quatre formes: contrôle d'opportunité; contrôle de légalité; contrôle de rentabilité et contrôle d'efficacité (Barrette, 1992, cité par Mercier 2002).

Une autre typologie peut être en terme de contrôle a priori et a posteriori (Mercier, 2002; Proulx, 2008). Le contrôle a priori est un contrôle préventif qui intervient avant l'action de l'organisation publique (Mercier, 2002). Il est sous forme d'une autorisation et d'approbation préalable. L'objectif est d'identifier des irrégularités avant que la décision ne soit pas effective. Cependant, ce contrôle ralenti la prise de décision par l'organisation publique d'une part, et d'autre part, il dilue leurs responsabilités (Barrette, 1992, cité par Mercier 2002).

Quant au contrôle a posteriori, il intervient après l'exécution l'action de l'organisation publique. Il s'agit d'une évaluation des résultats atteints. Ce contrôle a une efficacité limitée vu qu'il décèle des irrégularités après exécution de l'action, cependant, il permet d'éviter leur répétition (Barrette, 1992, cité par Mercier 2002).

Il s'avère que l'organisation publique est soumise à une multiplicité des contrôles, qui sont exercés courant les différentes phases d'exécution de ses actions. Ils sont "parfois plus coûteux que les pertes susceptibles de se produire par suite d'erreurs dans l'exécution" (Mercier, 2002). En outre, l'exercice de ces contrôles fait perdre le contrôle l'objet de son existence.

Dans ce sens, le contrôle de l'organisation publique est remis en cause. En effet, différentes tentatives de réforme sont menées dans le secteur public de certains pays, notamment de l'OCDE, dont le Maroc fait partie. Ces réformes visent d'une part, l'allègement

des contrôles étatiques, et d'autre part l'intériorisation des processus de contrôle, à savoir le contrôle interne et le contrôle de gestion qui contribuent à l'atteinte des objectifs de l'organisation (Ouashil et Ouhadi, 2016b)

2. Contrôle des Etablissements Publics Marocains : Etat des lieux

Les établissements publics marocains jouent un rôle primordial dans la déclinaison des stratégies sectorielles de l'Etat. D'où, la modernisation de leurs instruments de gestion et d'accompagnement est au cœur des débats académiques et politiques.

2.1. Méthodologie de recherche : recherche documentaire

Nous avons adopté une approche méthodologique qualitative basée sur la recherche documentaire. Cette dernière constitue une source de données importantes dans une recherche exploratoire (Molinier et al., 2002).

La recherche documentaire permet de recueillir les données préexistantes dans les textes et les documents, et ne nécessitent pas l'intervention du chercheur, qui « n'exerce aucun contrôle sur la façon dont les documents ont été établis et doit sélectionner ce qui l'intéresse, interpréter ou comparer des matériaux pour les rendre utilisables » (Grawitz, 2001)

Ces sources de données peuvent être internes ou externes à l'organisation. Dans notre cas, nous allons procéder à une analyse documentaire externe. Cette méthode de collecte de données nous permettra une bonne connaissance des processus de contrôle et le jargon utilisés au sein des établissements publics marocains.

Nous appuyons essentiellement sur des données externes issues des textes, des règlements régissant le fonctionnement et l'organisation des EP marocains² et des rapports traitants les activités des EP. Les données issues de cette recherche sont textuelles et chiffrées. Leur traitement n'est pas spécial, nous allons les analyser et les exploiter et les synthétiser sous forme des schémas, des tableaux et des graphes.

² Ces textes législatifs et réglementaires régissant les Entreprises et les Etablissements Publics marocains sont disponibles dans le portail du Ministère d'Economie et des Finances : <https://www.finances.gov.ma/fr/Pages/Gestion-entreprises-publics.aspx?m=NOS%20METIERS&p=34>

Tableau 1. Documents et rapports objet d'analyse documentaire

Objet du document	Type	Organisme
Dahir n° 1-03-195 du 16 ramadan 1424 (11 novembre 2003) portant promulgation de la Loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes.	Texte législatif et réglementaire	Ministère d'Economie et des Finances-Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation
Dahir n° 1-02-25 du 19 moharrem 1423 (3 avril 2002) portant promulgation de la loi n° 61-99 relative à la responsabilité des ordonnateurs, des contrôleurs et des comptables publics.		
Projet de loi portant sur la gouvernance et le contrôle financier de l'Etat sur les Etablissements et les Entreprises publics et Autres Organismes.		
Rapports sur les Entreprises et les Etablissements Publics Marocains, annexés aux projets de loi de finance pour les années budgétaires de 2011 à 2017.	Rapport d'activité (2011-2016)	
Le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc : Ancrage stratégique et gouvernance.	Rapport de mission (2016)	Cour des Comptes

2.2. Classification des Etablissements Publics

La classification la plus répandue des Etablissements Publics (EP) est celle adoptée par le Ministère d'Economie et des Finances (MEF). Cette classification se réfère au statut juridique, au degré de dépendance du budget de l'Etat et au niveau d'organisation interne des EP. L'objectif derrière cette catégorisation, est la recherche des critères permettant de moduler le contrôle financier exercé sur ces établissements.

Dans ce sens, chaque EP est chargé d'assurer le service public dans une perspective d'intérêt générale. Il est doté de personnalité morale et d'autonomie financière. Egalement, il dispose d'un cadre de mission qui lui est assignées. En effet, chaque EP ne peut pas intervenir en dehors du cadre des attributions qui lui sont assignées dans la loi de sa création.

Outre ces éléments caractérisant les différents établissements publics, la nature de l'activité reste le critère le plus répandu pour distinguer les Etablissements Publics à caractère Administratif (EPA), les Etablissements Publics à caractère Industriel et Commercial (EPIC) et les Entreprises Publiques (Ep).

2.2.1. Etablissement Public à caractère Administratif (EPA)

L'EPA exerce ses missions sous le régime de droit public. L'acte de sa création précise ses missions, ses attributions et son organisation. En outre, il fixe la nature de ses ressources et dépenses ainsi que les modalités de son contrôle.

L'EPA opère dans différents secteurs allant de l'enseignement (Académies, Universités, Ecoles.), l'agriculture (ONSSA, ONCA...), transport et équipement (CNPAC, FFR.), etc.

2.2.2. Etablissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC)

L'EPIC exerce une activité marchande analogue à celle des entreprises de secteur privé. Il gère des services à caractère industriel ou commercial de l'Etat. Il est soumis au droit public dans sa création et au régime de droit privé dans son fonctionnement.

L'EPIC opère dans différents secteurs économiques: agriculture (ONCIL, ORMVA.), transport (ONCF, ONDA...), Energie (ONEE...), etc.

Jusqu'au fin Juin 2016, le portefeuille public des EP (EPA et EPIC) compte 209 établissements (MEF, 2016).

2.2.3. Entreprise Publique

L'Ep est une personne morale, disposant de règles de gestion proches de celles du secteur privé. Elle est dotée d'autonomie administrative et financière.

Elles sont 44 entreprises à participation directe du Trésor (capital exclusivement public), opérant dans des secteurs stratégiques de l'Etat : Energie et Mines (MASEAN...), habitat (HAO...), routier (ADM...), etc.

2.3. Typologie de contrôle des établissements publics

Les contrôles étatiques peuvent être de trois catégories : contrôle exercé par le pouvoir exécutif (Ministère tutelle, Ministère des Finances), contrôle politique (exercé par le Parlement) et le contrôle juridictionnel (exercé par la Cour des Comptes).

2.3.1. Contrôle politique

Il s'agit du contrôle exercé par le pouvoir législatif (le Parlement) sur les établissements publics, notamment ceux bénéficiant des subventions étatiques. Ce contrôle s'opère au moment de discussion et d'adoption de la loi de finance et le budget général de l'Etat. C'est une opportunité pour le pouvoir législatif d'apprécier la portée des autorisations budgétaires face aux réalisations.

En outre, le contrôle politique peut s'opérer via des questions écrites et orales adressées par les députés aux responsables des établissements publics ou dans le cadre des commissions parlementaires.

2.3.2. Contrôle juridictionnel

Le contrôle juridictionnel exercé par la Cour des Comptes est un contrôle de la gestion des établissements publics. Il permet d'apprécier la régularité et la conformité des opérations, l'économie d'utilisations des moyens et des fonds ainsi que les résultats atteints par rapport aux objectifs et missions assignés aux organismes publics, et ce afin d'identifier les points de dysfonctionnements et d'alerter les autorités publiques au moment opportun en vue de prendre des mesures convenables.

Ainsi, Elle s'assure de la régularité des opérations de recettes et de dépenses des EP soumis au contrôle. Elle sanctionne, le cas échéant, les manquements aux règles qui régissent lesdites opérations.

2.3.3. Le contrôle de pouvoir exécutif

Ces contrôles relèvent essentiellement de la tutelle technique et de la tutelle financière (MEF).

2.3.3.1. Contrôle de la tutelle technique

Il s'exerce par le département ministériel de rattachement de l'établissement public. Il peut s'agir d'un contrôle, d'intervention ou de réglementation liée

au secteur d'activité de l'EP, ainsi d'approbation préalable de certains actes ou de prises de certaines décisions. Ce contrôle technique souffre de certaines insuffisances notamment lorsqu'il s'agit de la tutelle technique spécifique et un EP avec une activité trop diversifiée (ONEE, OCP, MASEN, etc.).

2.3.3.2. Contrôle de la tutelle financière

Le contrôle financier exercé par le MEF, en vertu des dispositions de la loi 69-00, est un contrôle à priori et à postériori de l'exécution de la dépense des EP.

Cette loi a introduit différentes typologies de contrôle : Contrôle préalable ; Contrôle d'accompagnement ; Contrôle conventionnel et contrôle contractuel. Ces contrôles ne sont pas liés au caractère marchand ou non de l'EP. Mais, ils sont en fonction des critères liés à la qualité de la gouvernance et des systèmes d'information de gestion de l'EP.

Le contrôle préalable a pour objectif de suivre régulièrement la gestion de l'EP et de veiller à la régularité de ses opérations économiques et financières, en vertu des dispositions réglementaires en vigueur. Ce contrôle est exercé par le ministre chargé des Finances, un Contrôleur d'Etat et un Trésorier Payeur.

Quant au contrôle d'accompagnement, il concerne les Sociétés d'Etat dans lesquelles l'Etat ou une collectivité locale détient une participation directe. Il est exercé par le ministre chargé des finances et un Contrôleur d'Etat. Il permet d'apprécier la conformité de la gestion de l'organisme aux missions et aux objectifs fixés ainsi que les performances économiques et financières dudit organisme.

Le troisième type est le contrôle conventionnel. Il est exercé sur les Sociétés d'Etat dans lesquelles l'Etat ou une collectivité locale ne détient pas une participation directe et les filiales Publiques. Ce type de contrôle est mené par un Commissaire du Gouvernement dans le cadre d'une convention de contrôle. Le dernier type est le contrôle contractuel exercé sur les Entreprises Concessionnaires par un Commissaire du Gouvernement dans le cadre d'un contrat de concession.

Il s'avère donc que le contrôle exercé par la tutelle financière est un contrôle complet et étendu et couvre les différentes étapes du processus de la dépense publique, depuis sa programmation jusqu'à sa liquidation. Cependant, ce contrôle souffre des insuffisances et a montré ces faiblesses (Cour des Comptes, 2016).

2.3.3.3. Autre type de contrôle de la tutelle financière : L'Inspection Générale des Finances

Une autre typologie de contrôle est celle exercée par l'Inspection Générale des Finances. Ce contrôle est axé essentiellement sur la gestion des EP. Il apprécie la

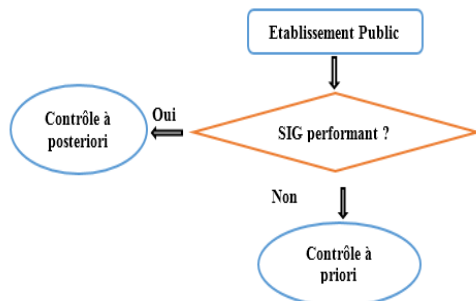
régularité, sincérité et matérialité des opérations effectuées. En outre, il émet son avis sur la réalisation des objectifs assignés à ces organisations. Cependant, il s'exerce sur un échantillon des actes de dépenses et pas sur la totalité pour porter un jugement fiable sur la gestion des deniers publics.

On déduit donc que les EP sont soumis aux différents types de contrôle, exercé par différentes institutions et à différentes phases des dépenses. Cependant, cette multiplicité des contrôles fait perdre le contrôle l'objet de son existence, à savoir orienter le comportement des acteurs vers la réalisation des missions de l'EP et l'efficacité et l'efficience des opérations effectuées. Ce qui conduit à la remise en question des modalités de contrôle des EP.

2.4. Déterminant du type de contrôle : le contrôle interne

Le cadre de contrôle régissant la relation entre l'Etat-actionnaire et les EP (loi 69-00) a fixé comme objectif le passage des EP d'un contrôle a priori vers un contrôle d'accompagnement. L'objectif derrière ce passage est d'inciter les EP à améliorer leur gouvernance, la qualité du système d'information et le contrôle interne.

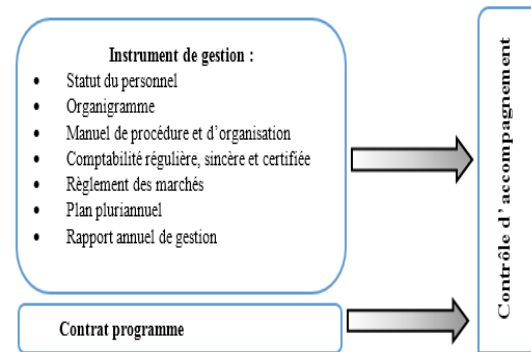
Figure 1: Contrôle interne comme processus d'allègement du contrôle financier sur l'EP (Talbi, 2008)



Le contrôle interne est un processus qui s'impose progressivement dans le secteur des Etablissements Publics. Il se traduit sous forme de différents outils (manuels de procédures, règlements des marchés publics, système d'information comptable et budgétaire, de gestion des ressources humaines...).

Dès que l'EP dispose des instruments de gestion cités dans la figure 2, il migre d'un contrôle préalable a priori vers un contrôle allégé d'accompagnement.

Figure 2: Contrôle interne comme processus permettant la migration vers le contrôle d'accompagnement (Talbi, 2008)



Cependant, l'état des lieux sur le contrôle des EP montre la prédominance du contrôle préalable, ce qui révèle que l'objectif précité n'est pas atteint.

2.5. Contrôle financier des EP : états des lieux

Le rapport sur les Entreprises et les Etablissements Publics Marocains, annexé au projet de loi de finance pour l'année budgétaire 2017, révèle que le contrôle a priori continue à prédominer jusqu'au fin 2016.

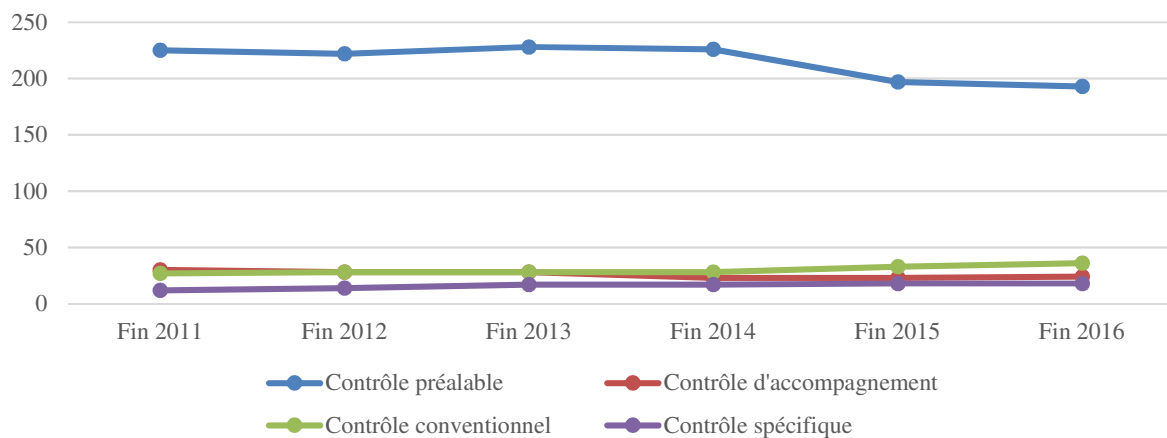
Dans ce sens, le contrôle préalable généralisé sur l'ensemble des EP quel que soit leur secteur d'activité, marchand ou non marchand, est exercé sur de 193 EP vers la fin de 2016 contre 197 en 2015.

Quant au contrôle d'accompagnement, le bilan est aussi faible, vu que seuls 5 ont migré d'un contrôle préalable vers un contrôle d'accompagnement³. En total, 24 entreprises et Etablissements publics sont soumis à ce type de contrôle contre 23 vers la fin de 2015.

Le contrôle conventionnel est exercé dans le cadre d'une convention de contrôle sur 36 sociétés dont l'Etat ne dispose pas d'une participation directe, contre 33 vers la fin de 2015. Cependant, le nombre des sociétés soumises au contrôle spécifique entre 2015 et 2016 a resté stagne, à savoir 18.

³ Suivant le rapport de la Cour des Comptes en 2016, 4 établissements publics ont évolué d'un contrôle préalable vers un contrôle d'accompagnement, en 2007 : ONCF, ONEE, CCG et CDVM (AMMC actuellement), et un établissement public en 2010 à savoir RADEEMA.

Nombre d'établissements publics par type de contrôle 2011-2016 (Source: Projets des Lois des Finances des exercice 2011-2017)



Ces constats sont dû aux insuffisances de la loi 69-00, notamment la responsabilisation des dirigeants et des organes délibérants des EP en matière d'amélioration de la gouvernance et l'internalisation du processus de contrôle (contrôle interne, contrôle de gestion, comptabilité générale...) d'une part. D'autre part, cette approche de contrôle prédominante et axée sur les moyens, trouve sa justification selon Borghonovi et Brovetto (1988) par un certain pragmatisme : « avant que la société ne développe des mécanismes sociaux plus sophistiqués pour protéger les intérêts variés formant l'intérêt public, et tant que l'administration publique obtient ses ressources des membres de la communauté, le contrôle bureaucratique est inévitable ».

Il en ressort donc, que les résultats attendus de l'application du nouveau dispositif du contrôle financier n'ont pas été atteints. Ce constat se révèle de la prédominance du contrôle à priori sur l'ensemble des EP, en dépit de leurs secteur d'activité. Ces EP profitent du contrôle préalable exercé sur l'ensemble de leurs opérations économiques et financières pour faire face aux inerties organisationnelles (absences des instruments de gestions, contrôle interne, systèmes d'information, etc.).

2.6. Réforme du contrôle financier de l'Etat sur les EP : de la logique des moyens à la logique des résultats

Le dispositif de contrôle financier des EP marocains est en mutation continue. Le cadre de contrôle institué par le Dahir de 1960 portant sur le Contrôle Général des Engagements de Dépenses est un « système figé, non évolutif et non généralisé. En outre, il s'agit d'un contrôle axé sur la régularité » (Talbi, 2008). En effet, ce cadre a évolué vers un nouveau dispositif de contrôle institué par la loi 69-00, entré en vigueur depuis 2003.

Il prévoit un contrôle allégé, une tendance vers l'internalisation du contrôle de régularité et une responsabilisation des dirigeants des EP. Cependant,

le bilan des 13 années de son application révèle que ces objectifs n'ont été pas atteints.

Dans ce contexte, un projet de loi (PL) portant sur la gouvernance et le contrôle financier de l'Etat sur les Etablissements et les Entreprises publics et Autres Organismes, est en cours d'approbation. L'Etat vise derrière l'application de cette loi d'une part, l'amélioration de la gouvernance et ce, à travers l'amélioration du fonctionnement des organes délibérants et leurs instruments de gestion. Et d'autres part, la refonte du contrôle financier, en le réorientant vers l'appréciation des performances et la prévention des risques, en plus du contrôle de régularité.

La nouvelle loi prévoit quatre catégorie de contrôle financier à savoir : le contrôle financier a priori ; le contrôle financier d'accompagnement ; le contrôle financier a posteriori et le contrôle financier contractuel. Ces contrôles permettront d'assurer un contrôle d'opportunité, de la régularité, de la fiabilité ainsi que l'appréciation des performances et des risques économiques et financiers.

Nouveaux critères de segmentation des EP

L'application d'un type de contrôle financier sur un EP dépend de trois critères liés aux fonds de dotation ou le niveau de détention du capital, de la qualité de gouvernance et de gestion de l'EP ainsi que le niveau du concours et des risques financiers (voir Tableau 2).

En terme de qualité de gouvernance et de gestion, l'EP évolue d'un niveau à un autre en fonction de la mise en œuvre et l'opérationnalisation des instruments de gestion de base (contrôle interne, comptabilité générale, statut de personnel ; etc.) et d'organe de gouvernance (Conseil d'administration, etc.).

Le deuxième critère est un critère budgétaire. Il se présente sous deux formes. D'une part, le concours financier qui dépend du niveau de subventions de l'Etat apportées aux EP. D'autres part, le risque

financier qui se traduit sous forme de garantie⁴ accordée par l'Etat aux EP.

Vers une nouvelle typologie du contrôle financier

Les critères de segmentation précités servent à déterminer le type du contrôle financier à appliquer à l'EP, sauf les entreprises concessionnaires et les sociétés mixtes qui sont soumises au contrôle financier contractuel.

Ils migrent vers un contrôle d'accompagnement puis vers un contrôle a posteriori dès qu'ils satisfont des critères précités.

Si le contrôle a priori sur l'EP se caractérise par un son caractère général (contrôle de régularité, d'opportunité, de fiabilité et de performance), le contrôle a posteriori est axé uniquement sur le contrôle d'opportunité et d'appréciation des performances et des risques (voir Tableau 3).

En effet, les EP, quel que soit leurs secteurs d'activités, sont soumis au contrôle financier a priori.

Tableau 2: nouveaux critères de segmentation des EP (réalisé à partir de la note sur le PL)

Niveau	Dispositifs et Instruments de gestion prévus	Organes de gouvernance
Niveau 1 : les organismes n'ayant pas mis en œuvre la totalité des dispositifs et instruments de gestion et/ou n'ayant pas opérationnalisé les organes de gouvernance.	Les instruments de gestion prévus dans le cadre de cette loi sont : dispositif de contrôle interne ; système d'information ; statut du personnel ; organigramme ; règlement des marchés ; comptabilité générale certifiée avec ou sans réserve(s) sur trois exercices successifs ; plan pluriannuel et le rapport annuel de gestion et des performances.	L'opérationnalisation des dispositifs de gouvernance concerne outre la tenue régulière des réunions de l'organe délibérant (conseil d'administration, conseil de surveillance, conseil d'orientation, commission de surveillance et assemblée), la création par celle-ci du comité d'audit.
Niveau 2 : les organismes ayant procédé à la mise en œuvre effective des dispositifs et instruments de gestion et disposant des organes de gouvernance opérationnels cités au niveau 1.	-	-
Niveau 3 : les organismes classés dans le niveau 2 ci-dessus et qui ont procédé à la mise en œuvre effective des dispositifs et instruments de gestion et à l'opérationnalisation des organes de gouvernance suivants :	cartographie des risques ; contrôle de gestion ; comptabilité générale certifiée sans réserve sur trois exercices successifs ; comptabilité analytique ; rapport sur le contrôle interne élaboré par le commissaire aux comptes pour les sociétés ou par les auditeurs externes pour les établissements publics, ne faisant pas état de réserves significatives.	- Comité d'orientations stratégiques et tout autre comité jugé nécessaire par l'organe délibérant.

⁴ Ces garanties sont offertes au titre des emprunts contractés ou tout engagement ou fait ayant un impact significatif sur le budget de l'Etat.

Tableau 3: typologie et acteurs du contrôle financier sur les EP (Source: Réalisé par nous-même)

Type de contrôle	Organisme public concerné	Nature de contrôle	Agent et autorité d'exercice de ce contrôle	Objet de contrôle
Contrôle financier a priori	Etablissements publics; Sociétés d'Etat; Filiales Publiques et autres organismes classé au niveau 1 en termes de qualité de la gestion et de la gouvernance	Contrôle d'opportunité	Ministre chargé des finances	Il s'agit d'un contrôle exercé sur les actes suivantes: plans pluriannuels; budget annuel; modification du capital; affectation du résultat; recours aux autres formes de crédits bancaires; statut du personnel; organigramme et règlement des marchés
		Contrôle de régularité	Contrôleur payeur	Ce contrôle de régularité a priori est un contrôle de conformité des opérations de dépenses conformément à la réglementation en vigueur
		Contrôle de fiabilité	Contrôleur d'Etat	C'est un contrôle qui intervient après l'exécution de la dépense qui permet de s'assurer de l'effectivité et la fiabilité des dispositifs et instruments de gestion et de gouvernance mise en œuvre par l'EP
		Contrôle de performance	Contrôleur d'Etat	Outre l'appréciation des risques économiques et financiers, le Contrôleur d'Etat apprécie des performances économiques et financières sur la base d'indicateurs adaptés à l'EP.
Contrôle financier d'accompagnement	Etablissements publics; Sociétés d'Etat; Filiales Publiques et autres organismes classé au niveau 2 en termes de qualité de la gestion et de la gouvernance	Contrôle d'opportunité	Ministre chargé des finances	Ce contrôle s'exerce sur les actes suivantes : budget annuel; modification du capital; affectation du résultat et le recours aux emprunts
		Contrôle de fiabilité	Contrôleur d'Etat	Il s'agit des mêmes contrôles que le contrôle a priori
		Contrôle de performance	Contrôleur d'Etat	
Contrôle financier a posteriori	Etablissements publics; Sociétés d'Etat; Filiales Publiques et autres organismes classé au niveau 3 en termes de qualité de la gestion et de la gouvernance et pour lesquels les dépenses d'investissement et de fonctionnement ne sont pas financés à plus de 50% par des concours financiers et/ou le recours à des garanties de l'Etat	Contrôle d'opportunité	Ministre chargé des finances	Ce contrôle est exercé sur les actes suivantes : budget annuel; affectation du résultat; recours aux emprunts
		contrôle de performance	Contrôleur d'Etat	Appréciation des risques et des performances économiques et financières
contrôle financier contractuel	sociétés mixtes et entreprises concessionnaires	contrôles et vérifications prévus dans le contrat de contrôle	Contrôleur d'Etat	Contrat de contrôle

Conclusion

Il s'avère qu'au sein d'une organisation publique, plusieurs types de contrôle existent. Ainsi, les contrôles en amont se distinguent de ceux en aval, tout comme ceux qui sont effectués de l'intérieur se distinguent de ceux qui s'effectuent de l'extérieur de l'organisation. L'instance qui procède au contrôle peut également être différente selon le cas.

Dans ce contexte, trop de contrôle est susceptible de tuer le contrôle, en ce sens que la multitude des contrôles participent à dénuer les dirigeants de leurs responsabilités, sans oublier le fait que plus les contrôles sont nombreux et plus le système de gouvernance de l'organisation s'appesanti et sombre dans la répétition et l'inefficacité qui le conduit forcément à une contre-performance.

Dans le cas marocain, il ressort de notre recherche documentaire la prédominance d'un contrôle a priori au sein des EP. Ce contrôle garantit à l'Etat-actionnaire l'atteinte des objectifs politiques, conformément aux lois et règlements en vigueur, en dehors des normes de rentabilité et de rationalité économique et l'exigence d'offrir un service public de qualité aux usagers.

Ce système actuel souffre d'un dilemme autonomie/contrôle. Il ne favorise pas la responsabilisation et l'autonomie des gestionnaires des EP. Par conséquent, les systèmes de contrôles internes résultants des EP sont peu développés (contrôle interne et contrôle de gestion).

En effet, et devant la rareté des ressources financières de l'Etat et l'accroissement du portefeuille des EP (création de nouveaux EP, décentralisation, etc.), les administrations publiques de contrôle perdent leurs capacités de maîtrise des dépenses de ces entités. D'où la nécessité d'une revue du processus de contrôle.

Dans ce sens, il y a lieu de mettre l'accent sur l'accroissement des capacités de gestionnaires des EP et leur autonomie en termes de gestion. Cette autonomie se traduit, entre autres, par la responsabilisation de ces gestionnaires pour la mise en place des contrôles internes axés sur la régularité, l'efficacité et l'efficience de leurs opérations. Cependant, la complémentarité entre ces contrôles et un contrôle étatique allégé, qui défend l'intérêt général et le rôle social des EP, reste une question à débattre.

Références

- ALBOUY M. (2002), « Finance des organisations publiques et des entreprises privées : convergence ou rupture ? » in G. Cliquet et G. Orange. (Eds), Organisations Privées, Organisations Publiques, Publication de l'Université de Rouen, p. 13-32.
- ALBOUY M, OBEID H, (2007) « L'impact des privatisations sur la performance des entreprises françaises », Finance Contrôle Stratégie Volume 10, n 1, Mars, p. 6 37.
- AUBY J.M, ADER R.D. (1960), « grands service publics et entreprises nationales », Cours de droit, l'Université du Michigan.
- BATAC, J. CARASSUS, D. MAUREL, C. (2009), « Évolution de la norme du contrôle interne dans le contexte public local », Finance Contrôle Stratégie – volume 12, n° 1, mars, p. 155-180.
- BATSELE, D. (1996), « Contrôle de l'administration », Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, p. 8.
- BEZES, P. (2005), « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », Informations sociales, n° 126, p. 26-37.
- BORGONOV E. BROVETTO P.R. (1988), « The Concepts of Bureaucratic and Managerial Control in Public Administration », in A. KAKABADSE, P. BROVETTO, R. HOLZER (Eds.), Management Development and the Public Sector, Avebury.
- BOUQUIN, H. (2005), « contrôle », Encyclopédie de gestion. p 667-685.
- CHEVALLIER, J. (1976), « Essai sur la notion juridique de service public », Publications de la faculté de droit d'Amiens, numéro 7.
- COUR DES COMPTES (2016), « Le secteur des établissements et entreprises publics au Maroc : Ancrage stratégique et gouvernance ».
- DEMIREL, D. (2014), « Accountability and the changing function of the control », Yönetim Bilimleri Dergisi. Cilt: 12, Sayı: 24, ss. 75-100
- EGGRICKX, A. (1999), « Un exemple type d'organisation incontrôlable, paradoxalement contrôlée : le cas des chambres de commerce et d'industrie », Comptabilité - Contrôle – Audit /2 (Tome 5), p. 151-170.
- EGGRICKX, A. (2013), « Réflexions sur l'épistémologie du contrôle, à partir du cas singulier des organisations publiques », Comptabilité sans Frontières...The French Connection, Canada.
- GALVEZ, N R. PROULX, D. (2009), « Le modèle de contrôle SIMAFAL et son application en Colombie », Telescope, Printemps-été.
- INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS, (2004), « Lignes directrices sur les normes de contrôle interne à promouvoir dans le secteur public ».
- <http://www.intosai.org/fr/issai-executive-summaries/detail/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html>
- JELLOULI, T. (2011), « Contrôle de gestion et pilotage dans le secteur public : Cas des établissements publics marocains », Thèse de doctorat, FSJES, Rabat.
- MAGDALIJNS, C. (2004), « Le contrôle de l'action administrative, contribution à une typologie réorientée des contrôles », Pyramides, 8, 65-82.
- MERCIER, J. (2002), « L'administration publique. De l'École classique au nouveau management public », Presses de l'Université Laval.
- MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, (2011), « Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publiques », Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2012.
- MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, (2012). « Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publiques », Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2013.
- MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, (2013). « Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publiques », Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2014.
- MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, (2014). « Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publiques », Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2015.
- MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, (2015), « Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publiques », Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2016.
- MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, (2015), « Projet de loi relative à la gouvernance et au contrôle financier de l'Etat sur les établissements et entreprises publics et autres organismes ».
- MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, (2016), « Rapport sur le secteur des établissements et entreprises publiques », Projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2017.
- Molinier P., Rateau P., Cohen-Scali V. (2002), « Les représentations sociales : Pratique des études de terrain », Rennes, Presses Universitaires.
- OUASHIL M, OUHADI S (2016), « Performance des organisations publiques, une revue de littérature », Colloque international sur la Gouvernance et la Performance, ENCG Marrakech, 22 et 23 Janvier.
- OUASHIL, M. OUHADI, S. (2016), « Interaction contrôle interne- contrôle de gestion : une approche théorique », Journée Scientifique sous le thème « le

contrôle de gestion, passé, présent et futur », 12 Mars, EST Casablanca, Maroc

OUASHIL, M. OUHADI, S. (2016), « Contrôle interne et prévention du risque de fraude », Colloque international sur la criminalité financière, FSJES Casablanca, 24 et 25 Mai, Maroc.

PONROY, S, -C, (2012). « Une voie de compréhension du contrôle de gestion dans les organisations non marchandes : la métaphore de l'iceberg », Politiques et management public, Vol 27/3.

PONROY, S, -C. SPONEM, S. (2009), "Culture du résultat et pilotage par les indicateurs dans le secteur public", publié dans "Management : enjeux de demain", Vuibert, pp.163-171,

PROULX, D. (2008), « Management des organisations publiques » Edition Presses de l'Université du Québec.

SANTO, V.-M. VERRIER, P.-E, (1997), « Le Management public », Paris, Presses Universitaires de France.

M'bark OUASHIL est Doctorant en sciences de gestion au Groupe de Recherche en Gestion des Organisations (GREGO), Ecole Nationale de Commerce et de Gestion, Université Cadi Ayyad, Marrakech.

Said OUHADI est Enseignant chercheur, Groupe de Recherche en Gestion des Organisations, Ecole Nationale de Commerce et de gestion, Université Cadi Ayyad, Marrakech.

M'bark OUASHIL is a PhD student in management, at Research Group in Management of Organizations, National School of Business and Management, University Cadi Ayyad, Marrakech.

Said OUHADI is a Professor researcher, Research Group in Management of Organizations, National School of Business and Management, University Cadi Ayyad, Marrakech.