

Gestion budgétaire et comptable du département de la culture

Conformément aux dispositions de l'article 25 de la loi n° 62.99 formant code des juridictions financières telle que modifiée et complétée, et dans le cadre de la vérification des comptes présentés par le comptable public concerné pour les exercices budgétaires de 2012 à 2016, la Cour des comptes a procédé à l'audit des opérations financières effectuées par les services centraux relevant du ministère de la culture.

Le budget total du ministère de la culture en 2016 s'élevait à 691,2 MDHS, répartis entre 391,2 MDHS en budget de fonctionnement et environ 300 MDHS en budget d'investissement. Ce département dispose également d'un compte d'affectation spéciale intitulé "Fonds national pour l'action culturelle", créé en vertu de la loi de finances de 1983, ainsi que des budgets de quatre services d'état gérés de manière autonome (SEGMA) à savoir "imprimerie Dar Almanahil", "l'institut national d'archéologie et du patrimoine de Rabat", "l'institut national des beaux-arts de Tétouan" et "le théâtre Mohamed IV d'Oujda".

I. Observations et recommandations de la cour des comptes

Les travaux d'audit effectués sur les opérations financières exécutées par les services centraux du ministère de la culture au cours des exercices de 2012 à 2016 ont permis de relever un ensemble d'observations et à formuler certaines recommandations qui se résument comme suit.

A. Gestion des crédits

Dans ce cadre, il a été noté que la programmation des crédits n'était pas précise, ce qui a entraîné l'annulation d'une partie de ceux-ci. Ainsi, le total des crédits annulés dans le budget général du ministère de la culture pour la période allant de 2012 à 2016 s'élevait à environ 90 MDHS, dont 45 MDHS constituent des crédits d'investissement mis à la disposition de la Direction des arts. Il a été également noté que le recours à la modification de l'affectation des crédits s'est traduit par des virements des crédits excessifs. En effet, le taux des virements effectués en 2016 s'élevait à 50% des crédits de paiement ouverts. A souligner que le recours à de tels virements n'a pas été régi par la logique de la gestion axée sur les résultats. En effet les services ordonnateurs procèdent à des virements dans le cadre de la globalisation des crédits en l'absence de la détermination préalable d'indicateurs chiffrés correspondant à l'objet de chaque paragraphe, et cela a été concrétisé par l'émission des décisions de virements en plus au profit des directions régionales bien que ces dernières disposaient des crédits non complètement consommés au cours de l'année budgétaire concernée, comme indique le tableau suit :

(En million de dirhams)

Région	Crédits de paiement ouvert par la loi de finances 2013	Virement des crédits en plus	Crédits définitifs	Engagements de dépenses	Dépenses ordonnancées	Crédits disponibles annulés
Gharb-Chrarda-Béni Hssen	1,60	0,06	1,66	1,48	1,48	0,18
Rabat-Salé-Zemmour-Zaer	3,05	0,26	3,32	3,10	3,10	0,22
Tadla Azilal	0,94	0,11	1,05	0,97	0,97	0,08
Meknès-Tafilalet	1,39	0,04	1,43	1,36	1,36	0,07
Taza-Al Hoceima -Taounate	1,58	0,02	1,61	1,57	1,57	0,04
Tanger-Tétouan	2,19	0,45	2,64	2,41	2,41	0,23

Source : les comptes administratifs concernés

En ce qui concerne les crédits de reports, il a été noté que leur volume augmentait d'année en année en comparaison avec les crédits de paiements ouverts de chaque année. Pour la Direction du patrimoine culturel, ces reports représentent 70% des crédits de paiements en 2012 et 80% pour la direction des arts en 2015, sachant que le taux de ces reports n'est pas inférieur, en moyenne, à 40% par an. Ce volume important de report pourrait avoir un impact négatif, notamment le retard de règlement des créanciers et par conséquent le risque de paiement des intérêts moratoires, surtout que l'établissement et le visa des états de report, élaborés suite à la circulaire de report des crédits du Ministère chargé des Finances, accusent des retards considérables.

En ce qui concerne la délégation des crédits aux services extérieurs, il a été noté que cette délégation se fait sans tenir compte ni des besoins réels de ces services ni de leurs capacités de gestion, et en l'absence de programmes - objectifs qui permettraient de fixer des objectifs et des engagements communs entre l'administration centrale et ces services déconcentrés, de façon à mettre la partie délégataire dans l'obligation d'atteindre les objectifs pour lesquels les crédits leur ont été délégués.

Il en va de même pour les subventions accordées. Elles se font en l'absence d'un contrat programme entre le ministère et les parties bénéficiaires pour cadrer les engagements réciproques en ce qui concerne l'utilisation de ces crédits et l'atteinte des objectifs convenus associés à des résultats mesurables et ceci malgré les efforts déployés par le ministère dans ce domaine.

Il a été également noté que le Fonds national pour l'action culturelle bénéficiait annuellement de versements réguliers de même montant, imputé sur le budget d'investissement du Ministère de la culture. Et après avoir examiné les documents et mené une série d'investigations sur ce point, il a été révélé qu'une partie de ces versements, notamment ceux imputés sur la ligne 20 paragraphe 11 de l'article 5000 de la Direction des livres, des bibliothèques et des archives fixés à 12 MDHS par an, et les versements imputés sur la ligne 60 paragraphe 12 de l'article 7000 de la direction des arts fixés à 5 MDHS par an, sont employés pour effectuer des dépenses non liées à l'investissement. Ceci montre qu'on est devant une opération de réaffectation de certains crédits d'investissement en dépenses de fonctionnement par le biais de versement en premier lieu de crédits destinés à l'investissement au Fonds national pour l'action culturelle pour les utiliser en dernier ressort pour le règlement des dépenses de fonctionnement.

Suite aux résultats de l'analyse de la situation financière du ministère, la Cour des comptes recommande ce qui suit :

- ***Veiller à la programmation précise des crédits afin d'éviter des virements excessifs, des annulations partielles et des demandes de crédits supplémentaires ;***
- ***Adopter des programmes objectifs permettant de fixer les objectifs et les engagements communs entre l'administration centrale et les services déconcentrés de manière à obliger la partie délégataire à atteindre les objectifs pour lesquels les crédits ont été délégués ;***
- ***Adopter des contrats programmes entre le ministère et les bénéficiaires du transfert de crédits, de manière à définir les obligations mutuelles en ce qui concerne l'utilisation de ces fonds pour atteindre les objectifs convenus sur la base de résultats mesurables ;***
- ***Déléguer les crédits aux services déconcentrés dans la limite des besoins réels en tenant compte des capacités managériales de ces services ;***
- ***Maîtriser le report de crédits d'un exercice à l'autre en s'engageant à réaliser les projets dans les délais prescrits.***

B. Les mécanismes de gouvernance ; la reddition des comptes et la transparence

1. En ce qui concerne la reddition des comptes

Puisque le ministère a l'obligation de rendre compte notamment au parlement et aux autres organes de contrôle et que sa gestion repose sur la délégation d'un ensemble de pouvoirs aux différents niveaux, il sera très judicieux d'exiger parmi les conditions de la bonne gouvernance outre l'application des textes légaux en vigueur, la mise en place d'un système efficace de responsabilisation et de reddition des comptes de tous les responsables exerçant les attributions qui leur sont déléguées, que ce soit au niveau central qu'au niveau déconcentré. Et ceci d'une manière périodique et régulière.

En ce sens, ce système de reddition des comptes est censé permettre la possibilité de déterminer dans quelle mesure les responsables et les autres fonctionnaires se conforment aux règles légales et éthiques établies, et de s'assurer que les tâches qui leur sont déléguées soient exécutées conformément aux principes d'objectivité, d'égalité et de qualité exigée et en adéquation avec la politique du département. En outre, ce système de reddition des comptes doit également faire l'objet d'une évaluation en vue de l'améliorer et d'accroître son efficacité afin de garantir la réalisation des objectifs fixés à l'avance.

Toutefois, les investigations menées ont révélé que le ministère de la culture ne disposait ni d'un système de reddition des comptes réel ni de procédures formalisées, documentées et déclarées dans le but de garantir la reddition des comptes de tous les responsables et fonctionnaires sur l'exécution des tâches dont ils ont la charge, ainsi que leur évaluation d'une manière périodique.

Devant cette situation, les risques de s'écarter de l'application de la réglementation en vigueur, et ceux liés à la fiabilité des informations, notamment les informations financières, ainsi que les risques de non réalisation des objectifs fixés et la possibilité de ne pas atteindre l'équité en matière de l'évaluation du rendement de chaque responsable ou fonctionnaire s'accroîtraient.

L'efficacité de chaque système de reddition des comptes est subordonnée à une détermination précise, claire et prévisible des responsabilités, ainsi que de la mise en place d'un mécanisme permettant de soumettre des rapports périodiques en déterminant leur destination en vue de les étudier, tout en garantissant la validité, la crédibilité et la pertinence de leur contenu.

Dans le cadre de l'évaluation des mécanismes de système de reddition des comptes, il a été procédé à l'audit de la fonction d'audit interne et d'inspection en examinant les travaux et l'organisation de l'inspection générale du ministère en tant que structure interne d'inspection, de contrôle, d'audit et d'évaluation. Il a été noté ce qui suit :

- la concentration sur des missions de conseil et l'exécution de missions d'urgence sur ordre du ministre, au détriment des autres tâches ;
- le défaut audit des marchés dont le montant dépasse 5 MDHS ;
- le manque de ressources humaines dédiées à l'inspection générale du ministère.

2. En ce qui concerne la transparence

La transparence est la mesure dans laquelle le ministère communique au public, de manière opportune, fiable, claire et utile sa situation, ses attributions, ses activités, sa gestion financière, ses opérations, sa stratégie et son rendement. Le concept de transparence est également nécessaire pour la divulgation publique des résultats et des conclusions des audits, ainsi que la nécessité pour le public d'avoir accès à toutes les informations relatives aux activités du ministère, à l'exception de celles confidentielles.

Dans ce cadre, il convient de rappeler que les dispositions de l'article 27 de la Constitution a stipulé le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions

élues et les organismes investis de mission de service public. Ainsi, ce droit ne peut être limité que par la loi et dans les cas mentionnés dans le même article.

À cet égard, outre le fait que le ministère se contente de préparer ses rapports au Parlement, et d'autres rapports sous forme de publications adressées au public, malgré la rareté de ces publications et l'insuffisance de leur contenu, il a été relevé :

- la non publication des états financiers annuels et la non préparation et diffusion de rapports sur les projets et les réalisations du ministère ;
- la non-divulgateion des résultats des opérations de contrôles dont le ministère est soumis ainsi que son interaction avec le contenu de ces rapports émis à cet égard ;
- malgré l'adhésion dans un site gouvernemental créé à cet effet par le ministère chargé de la fonction publique, il a été noté au niveau du site Web du ministère de la culture l'absence d'une fenêtre spéciale permettant au public de soumettre et de suivre des réclamations concernant le domaine financier. Ce qui pourrait affecter l'efficacité de la communication entre la cellule de traitement des réclamations et des requêtes relevant de l'inspection générale et les citoyens, chose qui peut être contraire aux objectifs fixés dans le programme numérique du Maroc et contredire les bases de la gouvernance administrative.

Dans le cadre de l'évaluation du niveau de la transparence au sein du ministère, l'aspect de l'octroi des subventions aux associations ou aux autres parties a été évalué. Comme il a été également évalué le respect de l'annonce des programmes prévisionnels des marchés publics et le degré de leur conformité.

a. Subventions accordées par le ministère

Le ministère de la Culture a mis en place un nouveau modèle pour soutenir la créativité culturelle et artistique dans les domaines de l'édition, du livre, du théâtre, de la musique, des arts chorégraphiques, des arts plastiques et visuels, des manifestations et des festivals culturels et artistiques et patrimoniaux. Ce modèle a été mis en œuvre au début de l'année 2014.

Les diligences menées dans ce cadre ont abouti aux observations suivantes :

- adoption des critères assez imprécis et vagues pour la sélection des projets qui vont bénéficier du soutien, ce qui augmente ainsi la marge de subjectivité du comité chargé de sélection. Ceci pourrait compromettre la transparence, l'objectivité et l'égalité dans l'octroi de ce soutien ;
- absence de mécanisme de contrôle et de suivi de l'utilisation des subventions accordées par le ministère. Ceci entraîne la non publication des données correspondantes et par conséquent la non information du public.

b. En ce qui concerne la publication de programmes prévisionnels des marchés publics

L'importance de la publication des programmes prévisionnels réside dans le fait que le maître d'ouvrage est censé avoir déterminé antérieurement ses priorités dans le temps et dans l'espace, et à lier leur réalisation par l'attribution des crédits nécessaires au budget annuel, et ce à travers la détermination des besoins de l'administration en travaux, fournitures et services, avec la précision nécessaire permettant de concevoir la perspective d'une politique d'achat au cours de l'exercice concerné.

En outre, la base de la publication des programmes prévisionnels contribue à la divulgation de l'intention de l'administration de faire preuve du principe de transparence dans la passation de ses marchés, et c'est le fait qui va ainsi limiter toute tentative de passer des marchés fictifs. L'administration est obligée de mieux s'organiser pour prévoir l'ensemble de travaux, fournitures et services qu'elle souhaite réaliser à l'avance, sachant que l'adoption de la règle de la publication des programmes prévisionnels au début de chaque exercice budgétaire, signifie la suppression de l'élément de surprise qui a caractérisé la gestion des besoins publics.

Pour le ministère de la Culture, en comparant les marchés qui ont été réalisés avec les appels d'offres qui ont été publiés dans les programmes prévisionnels pour la période de 2012 à 2016, il a été noté ce qui suit :

- l'existence d'un écart important entre le nombre d'appels d'offres lancés et le nombre de ceux prévus ;
- le lancement des appels d'offres non prévus et l'abandon de certains appels d'offres prévus ;
- La concentration du lancement des appels d'offres sur le dernier trimestre de l'année.

La Cour des comptes recommande de :

- *adopter un système de reddition des comptes clair et efficace, que ce soit au niveau central qu'au niveau des services extérieurs, basé sur la détermination des responsabilités d'une manière précises et prédéfinies ;*
- *mettre en place un mécanisme qui rend la transmission des rapports, de façon périodique et régulier, l'une des pratiques spontanées entre les différents niveaux des services du ministère ;*
- *veiller, dans le cadre des missions de l'inspection générale du ministère, à concilier entre les missions de conseil, d'une part, et les missions d'inspection, de contrôle, d'audit et d'évaluation, d'autre part ;*
- *s'engager à établir les rapports d'audit des marchés contractés dont le montant est supérieur à 5 MDHS et pour ceux présentant un risque éventuel même dans le cas où ce montant ne dépasse pas ce plafond ;*
- *établir un référentiel détaillé sur les modalités de gestion des opérations de subvention et les conditions d'en bénéficier ;*
- *adopter des critères d'éligibilité précis et prédéfinis pour bénéficier du soutien public dans le domaine culturel, et ce afin de renforcer la transparence et l'égalité à cet égard ;*
- *mettre en place un mécanisme permettant de suivre l'utilisation des subventions dans ce cadre, et veiller à la publication des données qui les concernent à grande échelle ;*
- *se conformer, dans la mesure du possible, aux programmes prévisionnels des marchés, en vue de renforcer le principe d'égalité des chances et d'accès égal aux commandes publiques.*

C. Evaluation du système de contrôle interne

1. Environnement de contrôle interne

Il fait référence aux procédures et politiques qui reflètent les directives des responsables de l'administration et organisent la structure et l'action du ministère de façon à influencer la conscience, le comportement et le rendement de son personnel. Il inclue la structure organisationnelle du ministère, ses attributions, les délégations de signature et de pouvoirs et les politiques liées à la gestion des ressources humaines, d'une part, et l'intégrité et les valeurs éthiques d'autre part.

Dans ce cadre, il a été noté ce qui suit :

a. En ce qui concerne la structure organisationnelle du ministère

Bien que la structure organisationnelle et la répartition des compétences entre les différentes directions centrales du ministère soient claires, il a été noté que :

- la structure organisationnelle du ministère ne dispose pas d'une structure dédiée au contrôle de gestion qui se charge d'appui et de suivi continu des objectifs et des

résultats au niveau de toutes les structures du ministère, et ce à travers l'élaboration d'un tableau de bord tout en assurant sa qualité et son adéquation avec les objectifs fixés, la fixation de normes de gestion administrative et financière efficace dans le domaine de la gestion des affaires du ministère, l'élaboration de mécanismes de contrôle de gestion relatif à la gestion administrative et financière ainsi que la mise en place des indicateurs et diverses données relatifs à la mesure de la performance;

- la division des musées relevant de la direction du patrimoine culturel se compose toujours de trois services, malgré que les musées relevant du Ministère de la culture ont été transférés à la Fondation nationale des musées conformément à l'arrêté conjoint des ministres de la culture, de l'économie et des finances n ° 2798.13 du 7 janvier 2014, qui fixe les modalités, les espaces et les collections qui seront transférés à la Fondation nationale des musées ;
- la division de la traduction des créativités culturelles relevant de la direction du livre, des bibliothèques et des archives ne contient pas de services, et elle ne comprend également que deux fonctionnaires ainsi que le chef de la division ;
- la plupart des services créés dans la structure organisationnelle du ministère sont gérés par un seul fonctionnaire et le responsable du service concerné, c'est le cas par exemple du service des expositions internationales, le service des expositions nationales et régionales et le service de gestion des bibliothèques.

b. Système de motivation

Dans ce cadre, il a été noté que les indemnités de déplacement sont souvent octroyées sous forme de montants forfaitaires, ce qui constitue en réalité un complément du salaire des personnes bénéficiaires.

En conséquence, cette indemnisation, pour la partie injustifiée, pose un certain nombre de problèmes, notamment :

- l'illégitimité de ces indemnités puisqu'elles sont dépensées en tant que déplacements fictifs ;
- la remise en cause de la crédibilité des comptes du ministère, vu que les pièces comptables qui les justifient ainsi que la façon dont laquelle ces dépenses sont imputées dans les comptes définitifs ne reflètent pas la réalité ;
- l'absence de critères clairs dans l'exécution de cette dépense est susceptible d'affecter la transparence et l'objectivité pour en bénéficier.

c. La probité et les valeurs éthiques

Les dispositions de l'article 155 de la Constitution stipulent que "les agents des services publics exercent leurs fonctions selon les principes de respect de la loi, de neutralité, de transparence, de probité et d'intérêt général".

En ce sens, la culture de la probité et de l'éthique fait partie des responsabilités de responsables publics en tant que critère de base de la reddition des comptes. Par conséquent, les responsables devraient s'assurer que des mécanismes sont disponibles pour répondre à cette norme. D'où l'importance de préparer une charte de déontologie pour le ministère qui définisse les valeurs éthiques et les règles de comportement qui clarifient les responsabilités et les devoirs de l'administration et de fonctionnaire envers le public.

À cet égard, il a été noté qu'outre la non-actualisation de la Charte de bonne conduite de fonctionnaire au sein de l'administration depuis 2003, date de son adoption, cette charte n'inclut pas de sanctions en cas de non-respect de ses dispositions. Ainsi, certains responsables et fonctionnaires du Ministère ont confirmé qu'ils n'en connaissaient pas le contenu, ce qui reflète un manquement dans la diffusion des valeurs de probité et d'éthique de service public.

Outre la nécessité de diffuser largement cette Charte et d'activer son contenu, le ministère est également appelé à élaborer une charte de responsabilité, à l'instar des autres départements ministériels, afin de consacrer les principes de la bonne gouvernance qui visent la moralisation et la rationalisation de la gestion de la chose publique et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes et qui favorise la culture d'appartenance au département ministériel.

2. Évaluation des risques

Il convient de noter ici que la gestion des risques présuppose la détermination préalable des objectifs stratégiques du ministère à moyen et à long terme et des objectifs opérationnels à court terme qui englobent les différentes activités quotidiennes menés par les services du ministère afin d'atteindre ses objectifs stratégiques. Il est également supposé identifier les facteurs internes et externes pouvant avoir un impact négatif sur la réalisation de ces objectifs. Ainsi, le risque peut être défini comme un ensemble d'événements qui pourraient, en cas de leur survenance, avoir un impact négatif sur la réalisation des objectifs prédéfinis.

Les procédures d'évaluation des risques reposent sur l'établissement d'un lien entre la probabilité de l'événement et ses conséquences. La carte des risques, qui comprend un éventail de risques auxquels le ministère peut être exposé, est considérée comme un dispositif de pilotage permettant aux responsables de prendre les mesures adéquates pour faire face à ces risques en réduisant leur impact et en les évitant dans la mesure du possible.

Dans ce cadre, il a été noté ce qui suit :

➤ Manque de perception de la gestion des risques

Il a été noté que le ministère n'avait pas d'approche formalisée et documentée de la gestion des risques qui inclue les objectifs généraux du ministère et permette de dresser une carte des risques potentiels liés à ses interventions concernant l'élaboration de la politique gouvernementale dans le domaine culturel, ainsi que les contraintes et les difficultés rencontrées par le ministère.

Les investigations menées ont révélé que le ministère était confronté à de nombreux risques dans sa mission, notamment le risque de rédaction des cahiers des prescriptions spéciales concernant les marchés d'études de manière à préserver ses intérêts, et le risque lié au non-respect de la qualité et les délais d'exécution des projets ainsi que le problème de leur financement, et le risque de la réduction du nombre de ressources humaines.

➤ Non identification des risques fondamentaux du ministère

Il a été noté que le ministère n'avait pas identifié les risques fondamentaux, malgré l'importance de ces risques et leurs effets potentiels sur la réalisation partielle ou totale des objectifs, et donc sur la mission du ministère. Ainsi, l'identification des risques fondamentaux auxquels le ministère peut être confronté requiert que les gestionnaires et les décideurs soient conscients de tous les risques et incidents susceptibles d'empêcher la réalisation des objectifs stratégiques et opérationnels et des programmes fixés.

Les décisions et les actions nécessaires pour élaborer un plan visant à identifier, minimiser, éviter ou atténuer les risques fondamentaux requièrent une connaissance approfondie et une étude détaillée des activités du ministère, ainsi qu'une évaluation et une analyse des risques pour pouvoir les suivre et évaluer leur impact sur la réalisation des objectifs fixés.

➤ Non documentation des informations relatives aux risques liés aux opérations exécutées

Il a été noté que le ministère n'avait pas invité les chefs de services et de divisions à documenter les informations relatives aux risques liés aux opérations qu'ils supervisent afin de suivre chaque risque, d'évaluer son impact et son degré de gravité, et de proposer les réponses pratiques et les mesures possibles pour le confronter et le gérer.

➤ Absence de procédures de gestion des risques

Le ministère ne dispose pas de procédures de gestion des risques lui permettant d'actualiser les risques à partir de l'évaluation des incidents, et l'analyse des causes de leur survenance (internes

ou externes), de leur fréquence et des effets qui en résultent, ainsi que l'évaluation de l'efficacité des mécanismes et procédures mis en place à l'intérieur du ministère pour empêcher les récurrences et pour les affronter.

À titre d'exemple, le ministère ne dispose pas d'un système de gestion des risques pour la gestion des achats au moyen des indicateurs de suivi et de performance suivants :

- le taux d'annulation des appels d'offres ou de résiliation des marchés pour des raisons pratiques, ou pour des raisons de non-conformité et non-respect de la réglementation ;
- les taux de refus ou de retard du visa sur les marchés, les bons de commande, les conventions et les contrats ;
- le taux de réclamations présentés par les contractants.

3. Activités de contrôle

Les activités de contrôle représentent l'ensemble des règles et procédures permettant de s'assurer de la bonne application des orientations du ministère, et que les actions et les mesures nécessaires ont été prises pour faire face aux risques potentiels.

Les activités de contrôle peuvent être soit de prévention (procédures d'approbation d'autorisation, de séparation des fonctions en conflit, de contrôle d'accès aux ressources et documents) ou de détection permettant de déceler les écarts de performances dès qu'ils se produisent et en permettant de les corriger et de remanier les règles afin d'éviter leur reproduction. Comme il peuvent être de correction permettant de redresser les déviations de contrôle détectées y compris les procédures d'identification des causes de ces déviations, et leur suivi jusqu'à ce qu'elles soient corrigées, et empêcher leur récurrence, et ajuster le système pour réduire ou éliminer les futures déviations.

Il a été relevé certaines insuffisances au niveau des procédures poursuivies dans ce domaine, à savoir :

- absence de guides des procédures et des formalités résumant les diverses activités et missions exercées par les services du ministère, notamment celles liées à l'exécution des opérations financières ;
- la répartition des responsabilités, ayant une incidence financière, sur les différents fonctionnaires et responsables s'effectue sans aucune traçabilité, ce qui ne permet pas d'identifier les tâches effectuées par chaque fonctionnaire durant le processus d'exécution des dépenses, notamment pour les tâches suivantes :
 - la détermination des besoins en quantité et en qualité ;
 - l'établissement des prévisions budgétaires ;
 - la détermination des spécifications techniques des achats ;
 - la détermination des clauses du cahier des prescriptions spéciales ;
 - les critères de sélection des membres des différents comités (qualifications techniques, réputation et intégrité) ;
 - la documentation des actions entreprises pour éviter les conflits d'intérêts ;
 - la détermination des responsabilités pour le suivi de l'exécution des projets ;
 - l'enregistrement des différentes correspondances émises et reçues par les attributaires des marchés publics ;
 - les actes de liquidation, notamment en ce qui concerne le contrôle d'exécution des engagements contractuels par le titulaire ;
 - la liaison entre le système du pointage et le paiement des salaires des fonctionnaires, ce qui réduirait le risque du phénomène des fonctionnaires fantômes.

4. Système d'information et de communication

Un système de contrôle interne efficace requiert l'existence des systèmes d'information et des canaux de communication efficaces, y compris toutes les activités correspondant aux services du ministère, afin de s'assurer que tous les fonctionnaires connaissent les politiques, procédures et règles relatives à leur travail et à leurs responsabilités et s'engagent à les appliquer correctement.

A rappeler qu'une communication efficace doit être ouverte sur toutes les directions et mise en œuvre à travers les différentes structures du Ministère permettant aux fonctionnaires de se doter de moyens et outils afin de faciliter la transmission des informations importantes aux échelons supérieurs et de maintenir une communication ouverte avec les parties externes.

Au niveau du ministère de la Culture, il a été constaté que la communication entre l'administration centrale et ses services déconcentrés rencontrait des difficultés, ce qui ne permettait pas de suivre en temps opportun l'état d'exécution des crédits délégués à ces services.

Ainsi, au niveau des systèmes d'information du ministère, il a été remarqué ce qui suit :

- le ministère ne dispose pas d'applications informatiques dans les domaines de la gestion administrative et comptable, en particulier des applications consacrées à la comptabilité et à la gestion du patrimoine, ainsi que la gestion des indemnités de déplacement. Egalement, le ministère ne dispose non plus de système intégré de conformité et de surveillance automatique, ce qui exposera son système d'information aux erreurs éventuelles, en particulier le processus de conformité des informations traitées avec celles enregistrées dans divers documents comptables ;
- l'absence d'un système d'information dédié à la programmation financière et aux marchés contractés, ainsi le ministère ne dispose que du système GID, mis à la disposition de différents départements ministériels par la trésorerie générale du Royaume ;
- l'existence des lacunes au niveau de la sécurisation du système de traitement automatisé de l'information. Et malgré la rareté d'applications d'information dont dispose le ministère, les serveurs et tous les ordinateurs dotés de système d'information ne sont pas sécurisés.

5. Pilotage du contrôle interne

Le pilotage du contrôle interne repose sur l'évaluation continue de la qualité des résultats de ce contrôle, et c'est l'opération que l'administration devrait mettre en œuvre pour déterminer dans quelle mesure le contrôle sera effectué sur la base de la conception mise en place et pour déterminer la possibilité de son adaptation selon les circonstances environnantes.

À cet égard, il convient de rappeler que l'accès aux informations de l'évaluation et de l'ajustement peut être issu de différentes sources, notamment le contrôle interne (rapports de l'auditeur interne) et le contrôle externe (rapports de l'Inspection générale des finances et de la cour des comptes).

Dans ce cadre, il y a lieu de constater ce qui suit :

- l'existence des insuffisances au niveau du suivi et du contrôle. En effet, les responsables administratifs du ministère, en tant que chargés de la conception et de la mise en place des mécanismes et des règles de contrôle interne, et de l'identification, l'évaluation et la maîtrise des risques ainsi que le pilotage de la mise en œuvre des formalités et des procédures de contrôle interne, n'effectuent pas le pilotage des contrôles qui leur incombent ainsi que le reporting périodique y afférent.
- l'absence d'un référentiel sur les missions de contrôle d'audit et d'inspection exercées par l'Inspection générale et les divers services d'audit relevant du ministère, ce qui permettrait d'identifier les différentes missions avec précision. Cette absence de référentiel pourrait porter atteinte à l'homogénéité des performances et des pratiques des différents services d'audit.

Étant donné que l'efficacité de chaque système de contrôle interne suppose l'existence d'un environnement de contrôle sain, le système de contrôle interne mis en place au sein du ministère, encore embryonnaire, nécessite une série d'améliorations.

La cour des comptes recommande ce qui suit :

- *mettre en place une conception exhaustive de la gestion des risques tout en élaborant une carte des risques potentiels et en identifiant les principaux risques et les mesures à prendre en cas de leur survenance ;*
- *clarifier et définir les attributions des services ;*
- *documenter la répartition des responsabilités ayant une incidence financière sur les différents fonctionnaires et responsables ;*
- *élaborer des guides des procédures et des formalités relatant les différentes activités et missions exercées par les services du ministère, notamment celles liées à l'exécution des opérations financières ;*
- *sécuriser le système de traitement automatisé de l'information ;*
- *documenter les diverses correspondances avec les titulaires des marchés passés par le ministère ;*
- *focaliser davantage les missions de l'inspection générale du ministère sur l'audit interne ;*
- *préserver le patrimoine du ministère, en particulier les biens meubles, par la tenue d'un registre d'inventaire conforme à toutes les spécifications réglementaires, avec la nécessité d'apposer les numéros d'inventaire sur ces biens.*

D. Gestion des commandes et les efforts déployés en ce qui concerne l'optimisation des ressources

La qualité de la gestion des commandes se mesure par la capacité de rationaliser les dépenses objet de ces commandes, et par conséquent par la capacité d'optimiser les ressources financières.

Si l'exécution des opérations liées aux dépenses de matériels et dépenses diverses s'effectue par les différentes directions du ministère par voie des marchés, des contrats, des conventions et des bons de commande, la procédure d'achat prédominante dans ce département reste les bons de commande. En effet, le montant total des dépenses effectuées par voie des bons de commande a atteint 6,71 MDHS en 2016, contre environ 4 MDHS des dépenses exécutées par voie de marchés. Alors que les dépenses effectuées par voie de contrats ou de conventions se sont élevées à 2,6 MDHS.

En outre, en examinant un échantillon de bons de commande de différentes directions du ministère, il a été constaté qu'elles présentent un certain nombre de lacunes au niveau de leur exécution, illustrées par les exemples suivants :

➤ Fractionnement de certaines dépenses et dépassement du seuil de bons de commande

Au cours du même exercice budgétaire, certaines dépenses de matériel et dépenses diverses concernant des achats de même nature ont été effectuées d'une manière fractionnée. En effet, le nombre de bons de commande relatif à l'acquisition de matériel technique exécuté par l'Administration générale était de huit, dont cinq étaient soumises au contrôle de régularité et trois au contrôle financier, avec un montant total de 259 035,97 dirhams ce qui signifie que le seuil de bon de commande fixé à 200 000 dirhams toutes taxes comprises a été dépassé.

Ainsi, et afin de remédier à ces lacunes et de réaliser les commandes avec l'efficacité requise et en conformité à la réglementation en vigueur, le gestionnaire public est tenu de mettre en œuvre une série d'opérations et de procédures, en particulier ceux à caractère préparatoire. Ainsi, cette opération suppose, préalablement et lors de l'établissement des budgets, la maîtrise des besoins

annuels selon leur nature et leur destination, et ce d'une manière générale en fonction de la nomenclature budgétaire régie par la loi et la réglementation en vigueur.

Outre la rationalisation de l'utilisation des ressources, il convient de noter que la direction des affaires administratives et financières a acquis un logiciel pour la gestion de stocks et d'inventaire par voie de bon de commande n° 52/2015, destiné à la gestion de ses deux magasins. Cependant, cette opération a soulevé les observations suivantes :

- rien ne justifiait le recours au bon de commande au lieu de la procédure de passation des marchés pour l'acquisition de ce logiciel, surtout que la durée écoulée entre la date d'établissement du bon de commande en question (17 septembre 2015) et la date de certification de service fait (7 décembre 2016) a dépassé une année (15 mois). Etant donné que ce type de prestation exige des prescriptions précises et un accompagnement des utilisateurs à travers leur formation avec possibilité d'exiger une retenue de garantie, chose qui n'est pas permise par la procédure de bon de commande ;
- ce logiciel n'a été mis en service qu'en juin 2017, suite à la constatation de cette observation par les magistrats de la cour des comptes lors de leur mission sur place ;
- ce logiciel n'a pas été généralisé aux autres magasins, qui se gèrent toujours par des fiches et sans tenir une comptabilité matière, outre le fait que les chargés de ces magasins n'ont jamais reçu de formation en la matière.

➤ **Non recours à une concurrence réelle lors de passation de certains bons de commande**

Il a été constaté qu'au cours du mois de décembre 2016, la direction des affaires administratives et financières a acquis du matériel technique et du matériel de bureau au profit de certaines directions régionales du ministère de la culture, afin d'éviter la perte de crédits consacrés à l'acquisition de ce matériel, d'une part, et l'impossibilité de déléguer ces crédits aux directions régionales concernées vu l'expiration de délai permettant la délégation des crédits, d'une autre part.

Toutefois, et suite aux entretiens menés avec les personnes impliquées dans ce processus et après avoir examiné les dossiers des bons de commande passés par la direction des affaires administratives et financières pour l'acquisition du matériel précité, il a été constaté qu'il est acquis à l'initiative de cette direction sans expression de ces besoins par les responsables des directions régionales concernées.

En outre, le processus d'exécution de ces bons de commande a été pris en charge exclusivement par le chef de division des systèmes d'information et le chef de service des systèmes d'exploitation et le support des utilisateurs, par le biais de la signature des lettres de consultation par le chef de la division des systèmes d'information qui n'est pas compétent en la matière. Ainsi que l'opération d'examen des offres et l'attribution a été effectué par la commission composée uniquement du chef de division des systèmes d'informations et du chef de service des systèmes d'exploitation et le support des utilisateurs, afin de réceptionner et certifier le service fait par le chef de service évoqué, ce qui nous met devant une situation de conflit d'intérêts.

➤ **Non octroi d'importance nécessaire à l'optimisation des ressources**

La gestion des achats par les différentes directions du ministère de la Culture s'effectue sans donner de l'importance nécessaire pour l'optimisation des ressources. Ceci est illustré par ce qui suit :

- absence de toute orientation diffusée et documentée faisant de l'optimisation des ressources un but que le ministère cherche à atteindre dans la mesure du possible comme la détermination d'un pourcentage des crédits de fonctionnement à économiser annuellement ;

- identification de matériels et de services pouvant être acquis de manière non étudiée et en l'absence de programmation prévisionnelle ;
- non prise des mesures nécessaires pour la rationalisation de la dépense pour atteindre l'intérêt à moindre coût et en tenant compte de la qualité de services et de fournitures de manière à accroître sa performance, et veiller par conséquent à mieux dépenser au lieu de trop dépenser ;
- manque de coordination entre les sous ordonnateurs, la chose qui s'est traduite par une faible réponse aux exigences de la performance et de la qualité de dépenser en général, comme le montre l'exemple de l'existence de cinq ordinateurs de bureau au magasin de la direction du livre le 13 juillet 2017, qui ont été acquis par cette direction par voie de bon de commande n° 23 / 2016 et réceptionnés en date du 10 juin 2016. Aussi, l'existence d'un photocopieur au magasin de la direction des affaires administratives et financières le 13 juillet 2017 qui n'a pas été utilisée depuis son acquisition par cette dernière en 2014 par bon de commande n° 56/2014 ;
- absence d'une politique adoptée par le ministère ou orientation ou programme ou mesures écrites et déclarés, déterminant les responsabilités et objectifs quantitatifs annuels en matière de d'économie et de rationalisation des dépenses pour chaque responsable du ministère, et qui permet de déterminer les mécanismes d'évaluation et de contrôle de façon périodique dans une perspective d'amélioration continue ;
- absence de banque de données sur les prix ;
- Recours à l'achat sans prise en compte de l'état de stocks, et l'absence d'un système d'information intégré indiquant l'état des stocks faisant ressortir les fournitures excédentaires ou non-utilisés pouvant être mis à la disposition des autres services ou même à d'autres départements ministériels ;
- achat du même article à des prix très différents par la direction des arts à cause de fractionnement de la dépense, comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

Bon de commande n° 18 du 25 mai 2016			Bon de commande n° 55 du 18 décembre 2016			Différence
Article	Quantité	Prix unitaire	Article	Quantité	Prix unitaire	
Clé USB 16 GO marque Kingston	30	180,00	Clé USB 16 GB	5	75,00	105,00
Clé USB 32 GO marque Kingston	30	240,00	Clé USB 32 GB	7	130,00	110,00

- achat des mêmes articles à des prix différents par la direction du patrimoine et la direction du livre au cours de la même période environ, comme indiqué dans le tableau ci-dessous :

Article	Prix unitaire (Direction du patrimoine) Bon de commande n° 12 du 1 avril 2016	Prix unitaire (Direction du livre) Bon de commande n° 3 du 22 mars 2016	Différence
Rame de papier navigator a3 80 grs	110,00	95,00	15,00

Article	Prix unitaire (Direction du patrimoine) Bon de commande n° 12 du 1 avril 2016	Prix unitaire (Direction du livre) Bon de commande n° 3 du 22 mars 2016	Différence
Registre pot 5 mains	50,00	45,00	5,00
Boite de 12 stylos unibal (bleu, noir, rouge et vert)	190,00	160,00	30,00
Boite de stylos marque Cello slimo fin bleu et noir	90,00	75,00	15,00
Paquet de chemises à Rabat 1 ^{er} choix différent couleur	60,00	50,00	10,00
Paquet de chemises cartonnée 1 ^{er} choix différent couleur	80,00	75,00	5,00
Paquet de chemises bulle fluorescent différent couleur	70,00	60,00	10,00
Boite d'archives plastifie dim. 12cm	25,00	18,00	7,00
Boite d'archives plastifie g.f	30,00	24,00	6,00
Paquet de feuilles transparentes A4	70,00	60,00	10,00
Paquet de fiches bristol quadrier différente couleur	60,00	50,00	10,00
Boite d'archives en simili toil dos g.f	60,00	55,00	5,00
Boite de carton d'emballage double dim. 440*300*240	26,00	21,00	5,00
Brosse pour tableau	18,00	12,00	6,00
Agrafeuse 24/6	85,00	68,00	17,00
Paquet étiquettes autocollantes FT a4	140,00	110,00	30,00
Voltiplaste 100 vus	40,00	25,00	15,00

- absence d'une entité dédiée au contrôle de gestion qui se charge de l'étude des marchés et des contrats d'achat en termes de coût et de qualité ;
- la comptabilité de l'analyse des coûts n'est pas suffisamment prise en compte pour maîtriser ces coûts.

Pour des fins d'optimisation des ressources, la Cour des comptes recommande de :

- **adopter une politique d'approvisionnement et mettre en place un système intégré permettant de donner avec la précision nécessaire la situation du stock, tant au niveau central qu'au niveau des services extérieurs du ministère ;**
- **éviter, dans la mesure du possible, le recours à la procédure de bons de commande qui constitue une exception par rapport à la procédure des marchés ;**

- *veiller au respect d'une concurrence réelle dans la passation des commandes même en cas des bons de commande ;*
- *préparer au mieux les opérations d'approvisionnement que ce soit au niveau de la détermination des besoins qu'au niveau de la formulation des cahiers des prescriptions spéciales relatifs aux marchés passés par le ministère ;*
- *promouvoir une culture d'optimisation des ressources chez les responsables, fonctionnaires et agents relevant du ministère ;*
- *créer une banque de données des prix pratiqués sur le marché avec la nécessité de la mettre à jour en permanence.*

II. Réponse du Ministre de la culture et de la communication

Le Ministre de la culture et de la communication n'a pas fait de commentaires sur les observations qui lui ont été notifiées.